

CAI
PV
-1994
C11



3 1761 11709447 4

The Canadian Constitutional Debate

**From the Death of
the Meech Lake Accord of 1987
to the 1992 Referendum**

*James Ross Hurley
Director, Constitutional Affairs
Privy Council Office*

Canada



Government of Canada
Privy Council Office

Gouvernement du Canada
Bureau du Conseil privé

*Printed on
recycled paper*



*Imprimé sur du
papier recyclé*

The Canadian Constitutional Debate

From the Death of the Meech Lake Accord of 1987 to the 1992 Referendum

James Ross Hurley
Director, Constitutional Affairs
Privy Council Office

Note: The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily represent those of the Government of Canada.

Revised text of a paper presented at the 1992 Conference of the Association for Canadian Studies in Australia and New Zealand, Wellington, New Zealand, December 16, 1992.

Note: The views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily represent those of the Government of Canada.

© Minister of Supply and Services Canada 1994
Cat. No. CP22-52/1994
ISBN 0-662-61173-X

For additional copies contact:
Policy Development and Constitutional Affairs Secretariat
Privy Council Office
Ottawa, Ontario
K1A 0A3

Canadian Cataloguing in Publication Data

Hurley, James Ross

The Canadian constitutional debate: from the death
of the Meech Lake Accord of 1987 to the 1992 Referendum

Text in English and French with French text on inverted pages.

Title on added t.p.: Le débat constitutionnel canadien.

"Revised text of a paper presented at the 1992 Conference
of the Association for Canadian Studies in Australia and
New Zealand, Wellington, New Zealand, December 16, 1992."

ISBN 0-662-61173-X

Cat. no. CP22-52/1994

1. Canada — Constitutional law — Amendments.
2. Federal-provincial conferences — Canada.
3. Canada — Constitutional history.
 - I. Canada. Privy Council Office.
 - II. Title. III. Title: From the death of the Meech Lake Accord of 1987 to the 1992 referendum.

JL27.H87 1994

342.71'029

C94-980233-6E

Contents

Introduction	1
--------------	---

Approaches to Constitutional Reform, 1968-87	1
--	---

<i>The Quebec Referendum, May 1980</i>	2
--	---

<i>Patriation, 1980-82</i>	3
----------------------------	---

<i>Quebec in Isolation, 1982-87</i>	7
-------------------------------------	---

The Meech Lake Accord, April 1987	8
-----------------------------------	---

<i>The Ratification Process</i>	8
---------------------------------	---

<i>After the Death of Meech, June 1990</i>	10
--	----

Approaches to Constitutional Reform, 1990-92	11
--	----

<i>Quebec's Allaire Committee</i>	11
-----------------------------------	----

<i>Quebec's Bélanger-Campeau Commission</i>	12
---	----

<i>Action by Other Provinces and Territories</i>	13
--	----

<i>The Spicer Commission</i>	14
------------------------------	----

<i>The Beaudoin-Edwards Committee</i>	15
---------------------------------------	----

<i>The Federal Proposals</i>	16
------------------------------	----

<i>The Beaudoin-Dobbie Committee</i>	17
--------------------------------------	----

<i>National Conferences</i>	18
-----------------------------	----

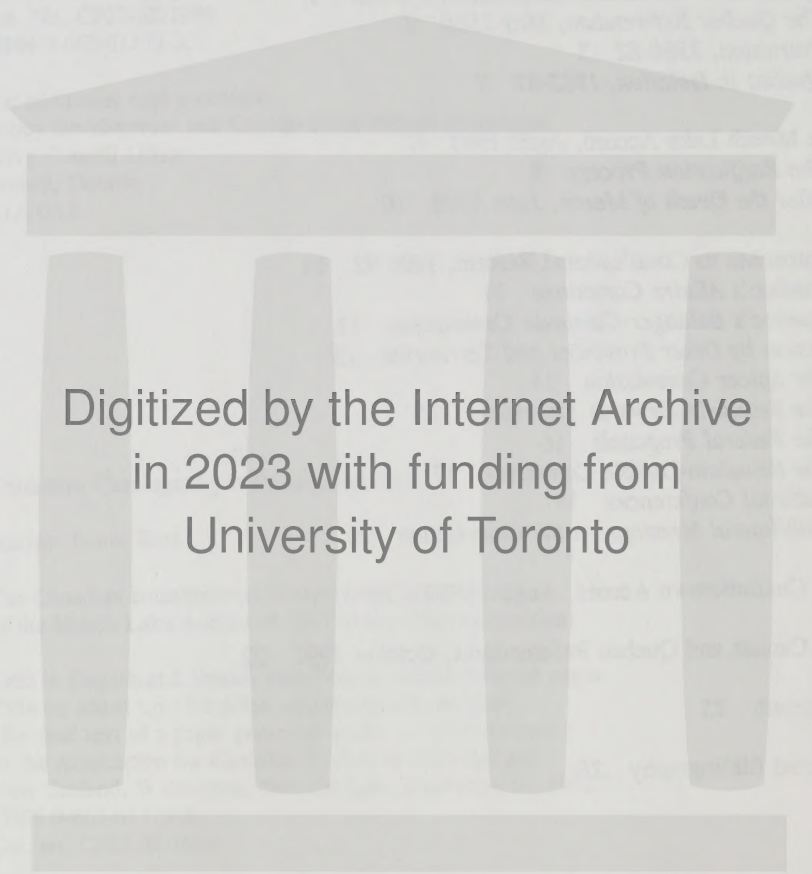
<i>Multilateral Meetings on the Constitution</i>	20
--	----

The Charlottetown Accord, August 1992	21
---------------------------------------	----

The Canada and Quebec Referendums, October 1992	22
---	----

Aftermath	25
-----------	----

Selected Bibliography	26
-----------------------	----



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117094474>

Introduction

Meech died at the stroke of midnight on June 23, 1990.

The causes for the failure of the Constitution Amendment, 1987, known popularly as the Meech Lake Accord, are many and complex.

At the technical level, the demise of Meech may be attributed to the failure to achieve unanimous ratification by Parliament and the legislative assemblies of the provinces within the three-year time limit prescribed by the Constitution.

The clock had begun to tick with the adoption of the first constitutional resolution authorizing proclamation of the Constitution Amendment, 1987 by the National Assembly of Quebec on June 23, 1987.

In the end, Manitoba was unable to adopt the resolution on time because of procedural difficulties in the legislative assembly. In Newfoundland, it was decided not to hold a vote on the constitutional resolution.

These technical problems do not tell the full story, however. It became clear in the latter stages of the ratification process that there was growing public antipathy towards the Accord, which focussed on the **process** adopted for negotiating Meech Lake and the **substance** contained, or not contained, in it.

It is only in the light of approaches to constitutional renewal adopted during the preceding two decades that one can assess the causes of failure.

Approaches to Constitutional Reform, 1968-87

In February 1968, the federal and provincial governments began the first-ever comprehensive review of the Constitution. The issues raised were far-ranging. They dealt with rights and freedoms, including language rights, as well as with national institutions, the distribution of powers, regional disparities and patriation with an amending formula. Negotiations were conducted privately among the governments, although First Ministers did engage in a number of televised presentations or debates. The Victoria Charter, a modest first step toward constitutional reform, was produced in 1971, but the governments of Quebec and Saskatchewan did not endorse it. In the absence of unanimous federal and provincial approval, no action was taken on the charter.

First Ministers agreed privately in April 1975 to seek patriation of the Constitution, with an amending formula and guarantees for the French language and culture, without, however, seeking substantive reform of the Constitution before patriation. Bilateral discussions were held between federal officials and the premier of each province (or, in some cases, a minister). Some proposals for substantive reform were suggested, but the process was abandoned early in 1976.

On March 31, 1976, Prime Minister Pierre Trudeau wrote to the premiers to suggest three different possibilities for unilateral action by Parliament to bring about patriation. One of the suggestions included some first steps toward substantive reform. Early in 1977, this approach was abandoned. The federal government later sought to amend those parts of the Constitution which it thought were amendable through legislation by Parliament when it tabled Bill C-60 in June 1978. The scope of the proposed amendments was broad but restricted in principle to federal jurisdiction. This initiative was also abandoned in due course.

A second attempt at comprehensive reform was launched by First Ministers in October 1978. Negotiations were conducted in private by the Continuing Committee of Ministers on the Constitution, supported by the Continuing Committee of Officials on the Constitution representing the federal and provincial governments. Again, the agenda was broad, ranging from rights and freedoms to institutions and powers. However, the First Ministers failed to reach unanimous consent on any of the proposed amendments and the issue of constitutional reform was still unresolved on the eve of the Quebec referendum.

The Quebec Referendum, May 1980

In its May 1980 referendum, the Government of Quebec sought a mandate from the people of the province to negotiate sovereignty association with the rest of Canada. During the referendum campaign, the Prime Minister of Canada and the majority of premiers from the other provinces told Quebecers that rejection of the sovereignty association mandate could and would lead to constitutional renewal. In the event, approximately 60 per cent of the Quebecers who voted in the referendum refused to support the mandate sought by the provincial government.

Patriation, 1980-82

During the summer of 1980, intensive negotiations — in the classic Canadian tradition of executive federalism behind closed doors — were held by the federal and provincial governments on a 12-item agenda. The agenda included:

- a constitutional preamble or statement of principles (including the issue of Quebec's distinct society);
- patriation with an amending formula;
- a charter of rights and freedoms;
- institutional reform (the Senate and Supreme Court);
- increased provincial authority over natural resources, offshore resources, fisheries, communications and family law; and
- increased federal authority over the economy.

The leaders of Canada's Aboriginal peoples were encouraged to make representations on these issues.

When the First Ministers met in September 1980, they failed to achieve unanimous consent — the litmus test for agreement at that time — on any of the items on the agenda. In October, Prime Minister Trudeau decided to seek "unilateral" patriation of the Constitution and constitutional change on the basis of a "people's package" which would include:

- a charter of rights and freedoms;
- a constitutional commitment to the principles of equalization and the reduction of regional disparities; and
- patriation with a process for adopting an amending formula within two years of patriation.

Unilateral patriation could be achieved through a Joint Address of the two Houses of Parliament to the Queen asking that the Parliament of the United Kingdom end its legislative jurisdiction over Canada's Constitution and authorize the proclamation by the Queen in Canada of certain changes to the

Constitution of Canada. Although the Government of Canada had earlier sought provincial consent for some amendments before adopting a Joint Address, the Government maintained that it was not legally required to do so.

Two provinces — Ontario and New Brunswick — supported unilateral patriation, but the majority were opposed. A Special Joint Committee of the Senate and House of Commons studied the proposed Joint Address. For the first time in Canadian history, the Special Joint Committee submitted a constitutional proposal to televised public parliamentary hearings. The result was to create populist support for the unilateral proposal in spite of opposition by most provincial governments. The Canadian Charter of Rights and Freedoms became the focus of attention and succeeding groups argued in favour of entrenched rights.

The eight dissident provinces challenged the unilateral patriation attempt. The courts of last resort in Manitoba and Quebec ruled in favour of the federal government, but in Newfoundland the court ruled against.

The federal government launched an appeal to the Supreme Court of Canada on April 28, 1981. The Court ruled, on September 28, 1981, that unilateral patriation was legal, but inconsistent with the conventions of the Constitution which required the "substantial" consent of the provinces — the support of more than two provinces but less than 10.

In an attempt to respect the conventions of the Constitution, a First Ministers' Conference was convened on November 2, 1981, to seek broad support by governments for the terms of patriation. On November 5, 1981, all governments — except Quebec — signed an agreement to resolve the constitutional issue. Several points related to process and substance are worth noting:

- The agreement was worked out by governments behind closed doors.
- The agreement included an amending formula and (in the Charter) an override or "notwithstanding" clause that had not been subjected to public scrutiny during the unilateral process.
- Some later adjustments were made to the agreement through executive consultations before the two Houses of Parliament were asked to adopt the constitutional resolution. For example:

- all governments agreed, in the consultations after November 5, to add a provision to the amending formula which would require reasonable federal compensation to a province that opted out of any future amendment transferring jurisdiction over education or other cultural matters to Parliament; and
- the Premier of Manitoba dropped a condition that the provincial assembly determine whether the Charter's minority official language rights should apply in that province.

In short, in spite of the strong involvement of the people in the unilateral process, governments reverted to executive federalism when they adopted a multilateral process. But there were two notable exceptions.

The unilateral resolution that had been submitted to the Supreme Court recognized and affirmed the Aboriginal and treaty rights of the Aboriginal peoples of Canada. This part of the resolution was dropped on November 5 as a condition for provincial support. The resolution had also contained an absolute guarantee of the equal application of the Charter's rights and freedoms to male and female persons. This guarantee was made subject to the "notwithstanding" clause.

When Aboriginal leaders and women's groups protested, the Prime Minister said he would restore the original provisions if the Aboriginal and women's groups could convince the nine premiers who signed the November 5 agreement to do so. Both Aboriginal peoples and women mobilized their resources and campaigned vigorously across the country. One by one, each premier agreed, and when the Constitution was finally patriated on April 17, 1982, it included Aboriginal rights and gender equality rights without an override. It may be argued that, through this experience, Aboriginal leaders and women's groups became significant political actors in the constitutional debate.

Indeed, the patriated Constitution contained a provision requiring that First Ministers' Constitutional Conferences be held to identify and define the Aboriginal rights which were to be included in the Constitution. Representatives of the Aboriginal peoples of Canada and elected representatives of the two territories were invited to participate in the discussions at the conferences. Quebec attended the conferences as an observer, but would not agree to active participation until after its own constitutional grievances had been addressed.

One constitutional amendment on Aboriginal issues was proclaimed before the last constitutionally mandated conference, in March 1987, but the key emerging issue of Aboriginal self-government remained unresolved. However, the conferences did create a precedent for what I would call **extended executive federalism**, because all parties around the table represented governments or, in the case of the Aboriginal participants, what might be called "governments in waiting."

On the eve of the negotiation of the Meech Lake Accord, the precedents for constitutional negotiation were becoming complex.

- From 1968 to 1972, in 1978–79 and in 1980, the agenda was comprehensive and the process was restricted to **multilateral executive federalism**.
- In 1975–76, the agenda was very narrow and the process was one of **secret bilateral executive federalism**.
- In 1976 and 1978, there were federal proposals for **unilateral action by Parliament**.
- In 1980–81, the agenda was narrow in scope ("the people's package") and the **process was unilateral with broad public involvement through parliamentary hearings**.
- In November 1981, the agenda remained narrow in scope but the process reverted to **multilateral executive federalism** until November 5 and thereafter involved further executive accommodation **as well as direct lobbying action** by two major groups.
- From 1983 to 1987, the process was one of **extended executive federalism**, with the participation of representatives of the Aboriginal peoples and the territories, but the agenda was limited to matters directly affecting the Aboriginal peoples of Canada.

Therefore, no clear pattern for the negotiation of multilateral amendments emerged over the two decades of discussion that began in 1968. The amending formula established at the time of patriation in 1982 is silent on this point, except for discussions on matters directly affecting the Aboriginal peoples. It is explicit about the role of the Senate, the House of Commons and the provincial legislative assemblies in authorizing the proclamation of

amendments, but it does not indicate by what means a commonly agreed upon text in both official languages should emerge.

It is against this background that one must assess the Meech Lake exercise.

Quebec in Isolation, 1982-87

Quebec was not party to the November 5, 1981, agreement on the terms of patriation. On December 1, 1981, by resolution, the National Assembly rejected the patriation package. The Constitution Act, 1982 was, nonetheless, proclaimed and the Supreme Court subsequently ruled that Quebec had no veto in law or practice to exercise over patriation of the Constitution: Quebec was legally bound by the Constitution Act, 1982.

The Government of Quebec adopted the view that the Constitution Act, 1982, though legal, was politically illegitimate because it curtailed the legislative jurisdiction of the National Assembly without its consent. Quebec announced it would not participate in further multilateral constitutional discussions until its own constitutional issues had been successfully resolved.

The Quebec Liberal Party came to power in December 1985. Unlike the Parti Québécois government, which had 22 constitutional demands including the virtual removal of Quebec from the application of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Quebec Liberals had only five. The way appeared to be open to a successful conclusion of the Quebec issue.

Quebec had been excluded in November 1981 through an exercise in executive federalism. It is not surprising that the political actors assumed that Quebec's reintegration into the constitutional family could also be achieved through executive federalism. However, **the process of executive federalism they adopted was new**: no multilateral mechanisms were put in place, such as the Continuing Committee of Ministers on the Constitution or the Continuing Committee of Officials on the Constitution, and no deadlines were set in advance.

Rather, a double process of bilateralism was established for the "vérification des préalables": formal negotiations would not be launched unless the minimal conditions for success had been met. Gil Rémillard, the Quebec minister responsible for constitutional matters, met each of his provincial counterparts individually, and after each meeting he briefed Senator Lowell

Murray, the federal minister. Senator Murray met with each of the provincial ministers individually and briefed Gil Rémillard after each meeting to ensure that there were no misunderstandings or misinterpretations.

The Meech Lake Accord, April 1987

Only when this **double process of bilateral executive federalism** produced a reasonable assurance that the political will to reach an accommodation with Quebec had emerged was a multilateral meeting of officials convened in Ottawa, March 5 and 6, 1987. This led to a First Ministers' Conference at a secluded retreat at Meech Lake in the Gatineau Hills, just north of Ottawa, on April 30. Agreement in principle was reached. Quebec held public hearings on the agreement in principle while federal and provincial officials refined a legal draft that had been prepared by the federal Department of Justice. First Ministers met again in the Langevin Block in Ottawa, June 2 and 3, 1987, and unanimous agreement was reached on the legal text of a constitutional amendment resolution.

The Ratification Process

Broad public support greeted the signing of the Meech Lake Accord. Quebec moved quickly to approve the constitutional resolution on June 23, 1987, thereby initiating the ratification process. Because Quebec said that all five of its conditions had to be addressed to end its constitutional isolation, the constitutional resolution was drafted as an unseverable whole. Since the resolution contained amendments requiring unanimous legislative approval — for which there was no time limit for ratification — and amendments requiring the consent of Parliament and two-thirds of the legislative assemblies representing at least 50 per cent of the population — for which a three-year time limit existed — it was held that:

- the constitutional resolution would have to be adopted by all legislative assemblies and Parliament; and
- unanimous ratification would have to be achieved within three years.

Parliamentary hearings were held on the resolution, but no amendments to it would be contemplated by the Government unless there was an egregious error: any change would have to be renegotiated with the provinces and would invalidate the resolutions already adopted. Gradually, various voices started to

express concerns. Women's organizations, multicultural groups, Aboriginal peoples and the territories said their interests had been ignored or would be jeopardized or harmed by the proposed changes. Canadians, particularly in Western Canada, felt the new unanimity rule for Senate reform would make reform impossible. What had been conceived of by governments as the Quebec Round of constitutional negotiations, which would open the door to further constitutional changes, was perceived by many as excluding the interests of others.

To growing popular dissatisfaction was added another factor that made ratification problematic. In October 1987, the government of New Brunswick was defeated by an opposition that had clearly stated it would not ratify the Meech Lake Accord unless it was amended. Subsequently, the governments of Manitoba and Newfoundland fell. This meant that three of the premiers had not signed the Meech Lake Accord. The Accord was a political agreement, but it was not legally binding.

During the ratification process, no public hearings on the resolution were held in Saskatchewan, Alberta, Nova Scotia, British Columbia or Newfoundland. Nor were they held in Quebec, where hearings had been held on the agreement in principle, but not on the legal text. Hearings that did not produce changes to the legal text were held by the House of Commons (jointly with the Senate on one occasion, separately on another), Prince Edward Island and Ontario.

Hearings in New Brunswick suggested the desirability of changes, perhaps through a companion (or supplementary) resolution, and hearings in Manitoba also suggested changes — notably the adoption of a "Canada clause" to embrace all of the basic characteristics of Canada, and not just Quebec's distinct society. Separate hearings by the Senate resulted in changes to the resolution by the Senate.

It became clear in the course of public hearings that the proclamation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1982 had had a profound effect on Canadian society: it had created a sense of empowerment, particularly among minorities, and a sense of ownership of the Constitution. Furthermore, the Charter gave Canadians a fundamental legal tool to challenge federal and provincial government action.

New Brunswick proposed a companion resolution to address the concerns of those who felt excluded from the Quebec Round. The House of Commons held hearings on New Brunswick's companion resolution and responded affirmatively.

By early June 1990, two provinces — New Brunswick and Manitoba — had not ratified Meech Lake and one — Newfoundland — had rescinded its earlier approval. From June 3 to June 9, First Ministers met in another exercise of executive federalism, in private. On June 9, they issued a communiqué that seemed to provide the basis for successful ratification of the Meech Lake Accord, but that did not transpire.

The failure of Meech was attributed in large measure to two factors: **process and substance**. On the question of process, it was clearly unsatisfactory not to involve the public in the hearings until every legal detail had been locked in. It was also felt that the indivisible character of the constitutional resolution, with the double constraints of unanimity and the three-year time limit, might be at issue, and that perhaps the amending formula itself might need to be reexamined. On the question of substance, it was clear that outside Quebec there was not broad public understanding and support for a limited Quebec Round. There was instead a desire to be comprehensive and inclusive.

After the failure of Meech, it might have been preferable to pause, reflect and await a more opportune time to return to constitutional issues. That could not be.

After the Death of Meech, June 1990

Meech died on the eve of La Saint-Jean Baptiste, the national holiday of French-speaking Quebecers. June 24 is a public holiday in Quebec and the streets of Montreal teemed with blue and white provincial flags as nationalist sentiment ran high. Polls suggested that more than 60 per cent of Quebecers would have supported sovereignty if a referendum were held at that time. Indeed, sovereigntists called for an immediate referendum.

Throughout the rest of Canada, feelings were also running high. In some quarters, there was a call for Quebec to become a province like all the others or to depart — and not necessarily on the most generous terms. There was anger also among those who had felt excluded from the Quebec Round and who wanted to see their constitutional goals realized.

During the summer of 1990, a crisis developed when Mohawks at Oka, Quebec, put up barricades in the course of a dispute with the townspeople and the Quebec Provincial Police. A settlement was eventually reached, but not until after a death occurred and the Canadian Armed Forces had been drawn in. One effect of the Oka crisis was to highlight the need for governments to address longstanding Aboriginal constitutional concerns, including the issue of Aboriginal self government.

The atmosphere was volatile and it was imperative to buy time until cooler heads and more rational analysis could prevail. The situation was most acute in Quebec. To the perception of the "betrayal" of Quebec by the rest of Canada on November 5, 1981, was added the perception of "rejection" of Quebec by the rest of Canada on June 23, 1990.

Approaches to Constitutional Reform, 1990-92

Quebec's Allaire Committee

The Quebec Liberal Party reaffirmed its support for Meech in February 1990, during the last period of the Meech Lake ratification process, and established an internal committee, under the chairmanship of Jean Allaire, to develop a constitutional position for the round of negotiations that would follow the proclamation of Meech. The Allaire Report, published on January 28, 1991 — after the demise of Meech — represented a radical departure from the five conditions that had led to the Accord.

The Meech Lake Accord had been high on symbolism, affirming the right of Quebec to be an active participant in Canada's future constitutional development. It would have recognized Quebec as a distinct society within Canada, entrenched the existing statutory requirement that three of the nine Supreme Court judges come from the Quebec civil law bar, provided a veto for Quebec — and all other provinces — over the reform of national institutions and the creation of new provinces in the territories, established a constraint on the exercise of the spending power of Parliament, and expanded the jurisdiction of Quebec over immigration (an area of joint jurisdiction under the Constitution).

The Allaire Report — which was adopted by the Quebec Liberal Party — rejected this approach and focussed squarely on a new distribution of powers that would expand the jurisdiction of Quebec considerably at the expense of the federal Parliament. It recommended a new Canadian political structure that

would reinforce the Canadian economic union while providing political autonomy for the Quebec State, principally by establishing exclusive Quebec legislative jurisdiction over 22 areas, ranging from social affairs, culture, health, family policy and manpower policy to communications, the environment, agriculture and public security.

The report also recommended that a Quebec referendum be held before the end of the fall of 1992, either on a Quebec-Canada proposal for reform or on the accession of Quebec to sovereignty.

The Allaire Report was an attempt to deal with the high level of nationalist sentiment in Quebec in the wake of the failure of Meech, but many interests in the rest of the country rejected it as unrealistic.

Quebec's Bélanger-Campeau Commission

On September 4, 1990, the Quebec National Assembly established an "extended" legislative commission composed of 36 persons, including 17 who were not elected politicians and who represented municipalities, unions, co-operatives, the cultural milieu, business and education. The elected politicians on the commission included three Quebec MPs from the federal Parliament. It was co-chaired by Michel Bélanger and Jean Campeau.

The commission's mandate was to examine the political and constitutional status of Quebec and to make recommendations to the National Assembly. Its composition was designed to foster as broad a consensus as possible among Quebecers. The commission held televised public hearings in 11 cities and towns in Quebec, received 607 briefs and heard 237 groups or individuals.

The Bélanger-Campeau Commission concluded in its report on March 27, 1991, that there were two possible solutions to end the impasse between Quebec and the rest of Canada:

- a profoundly altered federal system; or
- Quebec sovereignty.

The commission recommended that the National Assembly:

- adopt a referendum law that would require a referendum on sovereignty as early as June 8, 1992, and no later than October 26, 1992; and
- establish two legislative commissions, one to examine the question of Quebec's accession to sovereignty and one to examine any offer of renewed federalism that the Government of Canada and the other provinces might bring forward.

Three consequences flowed from the acceptance of these recommendations by the National Assembly:

- The constitutional debate could not be avoided.
- There would be a timetable for resolving the issue.
- Quebec would not join multilateral discussions in which the governments of Canada and the other provinces might seek agreement on renewed federalism. However, the Allaire Report, which had been adopted by the Quebec Liberal Party, gave a clear indication of the sort of renewed federalism the Government of Quebec envisaged.

Action by Other Provinces and Territories

All other provinces and territories took initiatives to examine the constitutional question, although not at the same time and not by the same means. However, one thing was common to them all: they sought to get a clearer understanding of the views of their respective populations on the Constitution.

- The **Yukon** set up the Select Committee on Constitutional Development on May 14, 1990, and hearings were held before it submitted its report in May 1991.
- **Prince Edward Island** established a special committee in the summer of 1990. It held hearings and reported in September 1991.
- **New Brunswick** created the legislative Commission on Canadian Federalism in September 1990. It held no public hearings, but it did receive briefs and organized round tables and in camera sessions before reporting in March 1992.

- **Ontario** appointed a select committee in December 1990. It held public hearings before reporting in February 1992.
- **Manitoba** established the legislative Constitutional Task Force in December 1990. It held public hearings and reported in October 1991.
- **Alberta's** Select Special Committee on Constitutional Reform was created in March 1991. It held public hearings and reported in March 1992.
- In **Nova Scotia**, a non-legislative working group was set up in June 1991. It held hearings before tabling its report in November 1991.
- **Saskatchewan** set up its Task Force on Saskatchewan's Future in Confederation in August 1991. It held hearings and reported in February 1992.
- **Newfoundland** established a constitutional committee in September 1991, formed by seven members of the House of Assembly and seven persons from outside the Assembly. It held hearings, but its report to the Premier was not made public.
- The **Northwest Territories** appointed its Special Committee of the Assembly on Constitutional Reform in December 1991, but the committee did not make a substantive report.
- **British Columbia's** Select Special Committee on Constitutional Reform originated in January 1992 and reported in April of that year, following public hearings.

The Spicer Commission

On November 1, 1990, the Government of Canada announced the creation of a commission to promote dialogue among all Canadians and encourage the development of a new consensus about Canada and its future. The Prime Minister stated that much of the consensus Canadians had developed on what constituted Canada and where the country should go had dissipated, and that Canada was running the risk of fracturing along linguistic and regional fault lines. The commission, under the chairmanship of Keith Spicer, was to be "an initiative for the people and of the people," the Prime Minister said, and it was to be "informal and easily accessible."

The mandate was broad and the Spicer Commission moved into largely uncharted waters, not without considerable organizational and other difficulties. It had to cope with widespread cynicism toward politicians and the political process, and a public mood described by a former premier of Ontario as "cranky."

In its report, tabled on June 27, 1991, the Spicer Commission concluded that Canadians were disenchanted with elected politicians and that politicians of all parties should consider using new techniques to increase grassroots consultation greatly when developing ideas, policies and programs and when solving problems which affect citizens directly. In short, it called for **new processes**, without recommending the **substance** that should orient Canada's future constitutional development.

The Beaudoin-Edwards Committee

The Government of Canada also moved on a second front: a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons — the Beaudoin-Edwards Committee — was established on December 17, 1990, to examine the amending formula and the process for achieving constitutional change. The Committee received more than 500 briefs, and heard 209 groups or individuals while travelling to every province and territory before delivering its report on June 20, 1991.

The principal recommendation of the Beaudoin-Edwards Committee was that amendments now subject to the consent of Parliament and two-thirds of the provincial legislative assemblies (representing at least seven provinces and 50 per cent of the population — known as the 7/50 formula) revert, in essence, to the so-called Victoria formula of 1971. This would have given individual vetoes to both Ontario and Quebec, but to no other province acting alone. The recommendation was roundly denounced by three provinces, which defended the principle of the equality of the provinces. Since changes to the amending formula require unanimous consent, it was clear that this recommendation would not provide a solution for a key question of process.

The Beaudoin-Edwards Report did propose that federal legislation be adopted to enable the federal government, at its discretion, to hold a consultative referendum on a constitutional proposal, either to confirm the existence of a national consensus or to facilitate the adoption of the required resolutions to ratify an amendment. This was not incompatible with the government policy revealed a month earlier.

The Federal Proposals

In the May 13, 1991, Speech from the Throne, the federal government announced that Parliament would "be asked to approve enabling legislation to provide for greater participation of Canadian men and women in constitutional change." Two days later, on May 15, 1991, the Quebec government tabled Bill 150 which required a provincial referendum on Quebec sovereignty in June or October 1992, as proposed by the Bélanger-Campeau Commission. The bill was passed on June 20, 1991.

A year later, on May 15, 1992, the federal government tabled its own legislation providing for referendums on the Constitution. It would permit a Canada-wide referendum or a referendum in one or more provinces. Bill C-81 was adopted on June 22, 1992.

Quebec was not the only province that made provision for a constitutional referendum. British Columbia adopted the Constitutional Amendment Approval Act in July 1990. In Alberta, the Constitutional Referendum Act was passed in June 1992. Newfoundland amended its Election Act in June 1992 to allow a plebiscite on constitutional matters "in conjunction with a plebiscite or referendum held by the Government of Canada."

On the issue of **substance**, the federal government began to take important steps in early 1991. On April 21, 1991, former prime minister Joe Clark was appointed Minister responsible for Constitutional Affairs and Chairman of the Cabinet Committee on Canadian Unity and Constitutional Affairs. The committee began to meet weekly and to hold meetings in various centres across Canada, with the avowed purpose of developing federal constitutional proposals for consideration by the people of Canada.

On September 28, 1991, the Government published *Shaping Canada's Future Together: Proposals*, which set out its proposals for constitutional change. The proposals were broad and far-reaching. They dealt with, among other things:

- the Canadian identity;
- Quebec's distinctiveness;
- the Aboriginal peoples;

- the reform of national institutions;
- the economic union;
- clarifying the distribution of powers, including the spending power, to serve Canadians better; and
- streamlining government.

The Government also published a number of background papers on constitutional issues to inform public debate.

If the proposals were generally broad and far-reaching, there was one respect in which they were not. Only constitutional matters that could be amended with the support of Parliament and two-thirds of the provinces representing 50 per cent of the population (7/50) were actively proposed. While the Government indicated a willingness to contemplate action on certain constitutional matters that could only be changed with the unanimous consent of Parliament and the provinces, this would depend on a consensus emerging both on the substance of the amendment and the desirability of proceeding with such an amendment in the final package. If only 7/50 matters were in the package, and if the elements in the ultimate constitutional resolution were severable, there would be greater flexibility: one need not have the same 7/50 combination on every matter and the danger of paralysing linkages would be reduced.

The Beaudoin-Dobbie Committee

Parliament had established the Special Joint Committee on a Renewed Canada on June 21, 1991, with a mandate "to enquire into and make recommendations to Parliament on the Government of Canada's proposals for a renewed Canada contained in the documents to be referred to it by the Government." The September proposals were duly submitted to the committee, which was eventually known as the Beaudoin-Dobbie Committee.

By November, for a number of reasons including logistics, the committee's work was in question and — with a February 28, 1992, reporting deadline — tensions mounted. It was not clear whether the committee would be able to complete its work successfully and in a timely fashion.

National Conferences

In this context, the Government decided on an initiative that would assist the committee and, if the committee could not submit a report, would provide an acceptable alternative. Five three-day national conferences would be organized under the arms-length auspices of independent organizations or institutes.

- From January 17 to 19, 1992, the Atlantic Provinces Economic Council held a conference on the distribution of powers in Halifax.
- From January 24 to 26, the Canada West Foundation organized a conference in Calgary on national institutions.
- From January 31 to February 2, the C.D. Howe Institute and the Institute for Research on Public Policy sponsored a conference on the economic union in Montreal.
- The Niagara Institute held a conference in Toronto on the distinct society, the Canada clause and the Charter of Rights, February 7 to 9.
- The five independent agencies and the federal government shared responsibility for the closing conference, February 14 to 16 in Vancouver.

There were between 200 and 260 participants in each conference. The members of the Beaudoin-Dobbie Committee were invited to all of the conferences, which were held from Friday to Sunday. The conference organizers were instructed to balance the representation from all regions, from the two official languages and from men and women when selecting participants from among experts and interest groups.

The federal, provincial and territorial governments, as well as the Aboriginal peoples, each had a number of places. However, the national conferences introduced a major innovation. "Ordinary" citizens were invited to participate in a lottery for about 50 places reserved for the general public at each conference. Applications were classed by preferred conference and by province. Names were then drawn by chance (with a regional balance) and the successful candidate was invited to attend at no cost.

At each conference, working groups of 15 to 20 persons would debate and then report back to plenary sessions, with a final wrap-up session. There was national television coverage of the conferences.

The conferences were a clear success from the organizational and logistical point of view and they helped restore credibility to the federal government after the initial tribulations of the Beaudoin-Dobbie Committee. They raised the profile of the constitutional debate and provided good public coverage of often complex issues. The final conference produced what was deemed a "fragile" consensus, which included support for recognition of Quebec's distinct society.

The Government of Canada had agreed in the fall of 1991 to fund a parallel process by the four national Aboriginal associations. Each association held hearings or consultations on constitutional issues among its membership and provided input into the Beaudoin-Dobbie Committee. Furthermore, the Aboriginal associations and the federal government organized a sixth national conference in Ottawa on Aboriginal issues, but it took place March 13 to 15, after the Beaudoin-Dobbie Committee had reported.

Notwithstanding its early difficulties, the Beaudoin-Dobbie Committee received more than 3,000 briefs and heard 700 witnesses. The committee experienced some high drama as it tried to reach unanimity on a report by its deadline. In the end, the report was unanimous and the committee met its deadline by a whisker.

By this point, every province had concluded or was nearing conclusion of consultations with the public on constitutional renewal. The federal government had conducted three consultations: the Spicer Commission, the Beaudoin-Edwards Committee and the Beaudoin-Dobbie Committee. Five national conferences had been held. The Aboriginal peoples of Canada had conducted four consultations with their constituents and were soon to hold a national conference. The two territorial governments had also consulted their constituents.

In brief, from the demise of Meech on June 23, 1990, to the spring of 1992, all governments and the Aboriginal peoples engaged in consultations, but no intergovernmental negotiations were held.

As noted earlier, the precedents established before Meech provided no clear rules for the successful negotiation of a constitutional agreement. Meech itself provided lessons, but no solution.

Multilateral Meetings on the Constitution

It was in this context that Constitutional Affairs Minister Joe Clark launched a new multilateral process on March 12, 1992. It proved in one respect to be the most broadly based exercise in **extended executive federalism**, because the territories and the Aboriginal peoples were included as full participants in a comprehensive **Canada Round** of constitutional negotiations. Yet it was also truncated, because Quebec — representing over 25 per cent of the Canadian population — was not at the table. There were 16 delegations at the table, but a seventeenth — Quebec — was absent.

The Multilateral Meeting on the Constitution (MMC), comprised of federal, provincial and territorial ministers and the representatives of four national Aboriginal associations, was chaired by Mr. Clark. Collectively, the members were referred to as the "principals."

Although it was an exercise in **extended executive federalism**, the MMC did provide full and frank briefings to the press at the end of each day of its work: each of the 16 members would make a brief presentation and answer questions. It was hoped that in this way a closed process could be opened up and the people of Canada kept abreast of the issues.

The MMC was supported by the Continuing Committee on the Constitution (CCC), comprised of federal, provincial and territorial deputy ministers and the representatives of the four national Aboriginal associations. Four working groups of officials were established:

- Working Group 1 examined the Canada clause — the definition of the fundamental characteristics of Canada — and the amending formula. It was co-chaired by a federal and a provincial official.
- Working Group 2 dealt with institutions — notably with the contentious issue of whether a new elected Senate should have equitable or equal provincial representation. It was chaired by a federal official.

- Working Group 3 concentrated on Aboriginal peoples and their inherent and treaty rights. It was co-chaired by a federal, a provincial and an Aboriginal official.
- Working Group 4, which turned its attention to the distribution of powers, the spending power, the economic union and a social charter, was co-chaired by a federal and a provincial official.

Reports from the working groups were cleared by the CCC before they were submitted to the MMC.

The multilateral process was to conclude by the end of May in order to set out proposals for Quebec upon which a referendum on renewed federalism — rather than sovereignty — could be held. Progress was slow and difficulties emerged. In particular, Quebec's known demand for a constitutional veto over institutional reform was challenged by governments that claimed an equal Senate had to be part of a constitutional agreement. The federal government's September 1991 proposal of a 7/50 package had to give way to a unanimity proposal, with a number of linkages among the items.

The MMC principals concluded their work on June 11, 1992, without resolving some outstanding issues, including the Senate representation question. At a July 7 meeting of the premiers, with Mr. Clark, the territories and Aboriginal representatives in attendance, agreement was reached on a package which included the inherent right to Aboriginal self-government, recognition of Quebec's distinct society, a Canada clause, an equal Senate, a veto for all provinces over subsequent institutional reform except the creation of new provinces in the territories, and strengthened legislative jurisdiction for the provinces.

The Charlottetown Accord, August 1992

Premier Robert Bourassa of Quebec and Prime Minister Brian Mulroney of Canada were not present at the July 7 meeting and the agreement remained tentative. However, after some bilateral enquiries, Premier Bourassa concluded that the "essence" of the Meech Lake Accord was covered by the July 7 agreement and he agreed to join the other First Ministers at the Prime Minister's summer residence on August 4 and again on August 10 for informal discussions. Territorial and Aboriginal representatives were not present at these discussions, but they were full participants at two further meetings of First Ministers in Ottawa and Charlottetown. On August 28, 1992, unanimous

agreement was reached in Charlottetown on the text of the Consensus Report on the Constitution, which became known as the Charlottetown Accord.

The one major new element in the Charlottetown Accord was an agreement to readjust representation in the House of Commons to better reflect representation by population and respond to pressures from populous Ontario and fast-growing British Columbia. This constituted a trade-off for equal representation in the Senate. Furthermore, Quebec was given a guarantee in perpetuity of at least 25 per cent of the Commons seats.

The Canada and Quebec Referendums, October 1992

First Ministers also agreed at Charlottetown to hold two referendums on October 26: one in all of Canada, except Quebec, under federal auspices, and one in Quebec under that province's jurisdiction. Through negotiations among all governments, it was agreed to put the following question to the people in both referendums: **"Do you agree that the Constitution of Canada should be renewed on the basis of the agreement reached on August 28, 1992?"**

In British Columbia and Newfoundland, no legislation was necessary to allow the federal referendum to supplant the provincial one. In Alberta, the Constitutional Referendum Act was amended on September 22 by Bill 54 which allowed federal legislation to displace provincial legislation for the purposes of the October 26 referendum.

In Quebec, Bill 36 had been introduced on May 14, 1992, and adopted on June 19 to allow the provincial government to delay until September 9 a vote on the question to be put in the referendum. Bill 44, introduced on September 3 and adopted on September 8, provided for a question on the Charlottetown Accord, and not sovereignty, in the provincial referendum.

As a political matter, it was agreed among leaders that the referendum would have to be supported in all provinces in order to pass, although this was not legally required.

Notwithstanding the unanimous agreement of 11 First Ministers, two territorial Government Leaders and four Aboriginal Leaders, the referendum campaign did not go well.

To facilitate debate and understanding, the text of the Charlottetown Accord was sent to every household in the country. When the legal drafts that

would give effect to the Accord were agreed upon on October 9, copies were made available to the public at post offices throughout the country.

There is no clear explanation why the people of Canada did not approve the Charlottetown Accord in the referendum. There are some indicators, however.

The Yes committees were poorly organized at the outset. The Accord was sold largely as an honourable compromise that would avoid the unhappy consequences of failure, rather than as a stirring vision of the future. The No committees attacked specific elements of a large and complex agreement, often arguing that the whole deal should be rejected because of one element that was deemed unacceptable. The sense of popular empowerment and ownership engendered by the proclamation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms in 1982 probably reinforced the desire to seek full satisfaction on specific items and perhaps lessened interest in the broader picture and the ultimate need for compromise.

In some quarters, the 25 per cent guarantee of Commons seats for Quebec offended democratic sensibilities. In others, it fed anti-Quebec sentiment. Some people called for a clearer understanding of exactly what Aboriginal self-government would entail. Others maintained that the equal and elected Senate had been bought at the cost of ineffectiveness. Some women's groups felt that gender equality issues had not been adequately addressed. Aboriginal leaders said that there had not been enough time for them to study the legal drafts and arrive at a proper assessment.

Preston Manning, Leader of the Reform Party, played upon the disenchantment of electors with politicians and presented the agreement negotiated by 17 parties as "the Mulroney deal."

In Quebec, there was hard-core sovereigntist opposition in the order of 30 per cent to begin with. Early in the campaign, tapes of a private telephone conversation between two of Premier Bourassa's top advisors were leaked. They portrayed the Premier as weak in the final negotiations and as having settled for too little to satisfy Quebec's interests. Later in the campaign, secret Quebec documents reinforcing these perceptions were leaked and published in a Quebec bimonthly news magazine, *L'actualité*.

The political requirement of unanimous provincial consent compelled leaders in each province to prove that that province was a "winner." This was often done by trying to "score" off the interests of other provinces.

The people of Quebec and British Columbia remained opposed to the Charlottetown Accord throughout the campaign. One polling expert believes that the first week of October was decisive. Following the October 1 attack on the Accord by Pierre Trudeau and polling results that indicated Quebec would not vote in favour of the Accord, many Canadians, he claimed, felt liberated from the obligation to vote yes in the name of national unity. There was a dramatic drop in support of 20 per cent after the first week in October, and the loss proved irreversible.

On October 26, 1992, the Accord was rejected by a majority of Canadians in a majority of provinces, including a majority of Quebecers and a majority of Indians living on reserves. Among Canadians outside Quebec, 54 per cent said no, while 56.6 per cent of Quebecers also rejected the Accord. Among Indians living on reserves, 62 per cent also said no. In Ontario, the yes option won narrowly by 49.8 per cent to 49.6 per cent; 29,000 rejected ballots made up the balance.

If this picture seems particularly negative, it should be noted that almost 4,500,000 Canadians outside Quebec, or over 45 per cent of those voting, said yes and 1,700,000 Quebecers, or over 43 per cent of those voting, also said yes. Over 37 per cent of Indians living on reserves voted for the Accord.

Voter turnout was not as high as had been anticipated. The average turnout outside Quebec was 72 per cent and ranged from a high of 76 per cent in British Columbia to a low of 54 per cent in Newfoundland. The turnout in Quebec was high: 82.8 per cent.

A desirable outcome for governments would have been an affirmative vote in all provinces. Failing such a result, the results obtained were probably the next most desirable: Quebecers had not been rejected by the rest of Canada, the rest of Canada had not been rejected by Quebec, Aboriginal peoples had not been rejected by non-Aboriginal peoples. This led to a generalized calm following the referendum, unlike the mood following the failure to ratify the Meech Lake Accord.

Aftermath

What can be said of the process? The period from June 23, 1990, to March 12, 1992, was marked by the most extensive **consultations** of the Canadian people ever undertaken. The **extended executive federalism** process that began on March 12, 1992, was complemented by **public briefings** by all participants throughout the process.

A major weakness was the **absence of Quebec** from most of the negotiation process, which meant that Quebec did not participate in shaping the Charlottetown Accord. It also meant that accommodations arrived at in August to bring Quebec on side were highlighted at a very late stage in the process.

Furthermore, the **slippage in time** in reaching an agreement — originally the multilateral process was to have ended in May — meant that the time to explain the deal and dialogue with Canadians was limited: October 26 was a **fixed deadline** and there was no flexibility. The **referendum** expanded the process of constitutional change to the broadest level of public participation ever seen in Canadian history.

Has the **precedent of a referendum** added a new element to the amending process in Canada and, if so, under what circumstances and at what stage in negotiations should future referendums be contemplated?

One thing is clear: while lessons can be drawn from the Charlottetown exercise, it does not provide infallible rules for ensuring the success of future constitutional amendment exercises.

For the time being, no new attempt to deal with constitutional change can be contemplated until after the next federal election, which should be held before the end of November 1993, and the next Quebec election, which should be held before the end of September 1994.

The people are weary of the constitutional debate at present and governments are making the economy their immediate priority. But, of course, the constitutional issue is not over: perhaps the eternal search for the perfect constitution will become the defining characteristic of Canada.

On the other hand, if Canadians wish to achieve realistic constitutional change, they might well heed the warning of Voltaire: "The best is the enemy of the good."

Selected Bibliography

Government of Canada. *A Guide to the Meech Lake Constitutional Accord*. Ottawa: Supply and Services Canada, August 1987.

_____. Special Joint Committee on the 1987 Constitutional Accord. *The 1987 Constitutional Accord: The Report of the Special Joint Committee*. Ottawa: Supply and Services Canada, September 1987.

_____. Federal-Provincial Relations Office. *First Ministers' Meeting on the Constitution: Final Communiqué*. Ottawa, June 1990.

_____. Federal-Provincial Relations Office. *Amending the Constitution of Canada: A Discussion Paper*. Ottawa: Supply and Services Canada, December 1990.

_____. Special Joint Committee on the Process for Amending the Constitution of Canada. *The Process for Amending the Constitution of Canada: The Report of the Special Joint Committee*. Ottawa: Supply and Services Canada, June 1991.

_____. Citizens' Forum on Canada's Future. *Report to the People and Government of Canada*. Ottawa: Supply and Services Canada, June 1991.

_____. *Shaping Canada's Future Together: Proposals*. Ottawa: Supply and Services Canada, September 1991.

_____. Special Joint Committee on a Renewed Canada. *Report of the Special Joint Committee on a Renewed Canada*. Ottawa: Supply and Services Canada, February 1992.

_____. *Renewal of Canada Conferences: Compendium of Reports*. Ottawa: Privy Council Office, February 1992.

_____. Peter Harrison. *The Constitutional Conferences Secretariat: A Unique Response to a Public Management Challenge*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, June 1992.

_____. *Consensus Report on the Constitution: Charlottetown*. August 1992.

_____. *Draft Legal Text for the Charlottetown Accord*. October 1992.

Bibliographie choisie

- Gouvernement du Canada. *Guide de l'Accord constitutionnel du lac Meech*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, août 1987.
- Gouvernement du Canada, Comité mixte spécial sur l'entente constitutionnelle de 1987. *L'entente constitutionnelle de 1987 : Rapport du comité mixte spécial*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, septembre 1987.
- Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales. *Rencontre des Premiers Ministres sur la Constitution : Communiqué final*, Ottawa, juin 1990.
- Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales. *La modification de la constitution du Canada : Document de travail*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, décembre 1990.
- Gouvernement du Canada, Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution du Canada. *Le Processus de modification de la Constitution du Canada : Rapport du comité mixte spécial*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, juin 1991.
- Gouvernement du Canada, Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada. *Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, juin 1991.
- Gouvernement du Canada. *Bâtir ensemble l'avenir du Canada : Propositions*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, septembre 1991.
- Gouvernement du Canada, Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada. *Rapport du comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, février 1992.
- Gouvernement du Canada. *Conférences sur le renouvellement du Canada : Recueil de rapports*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, février 1992.
- Gouvernement du Canada, Peter Harrison. *Le secrétariat des conférences constitutionnelles : une réponse originale à un défi en gestion publique*, Ottawa, Centre canadien de gestion, juin 1992.
- Gouvernement du Canada. *Rapport du consensus sur la Constitution* : Charlottetown, août 1992.
- Gouvernement du Canada. *Projet de texte juridique pour l'entente de* Charlottetown, octobre 1992.

Comme résultat, les arrangements auxquels on en est arrivé en août pour ramener le Québec à la table n'ont pu être mis en relief que très tard dans le processus.

En outre, parce qu'on avait pris trop de temps pour arriver à un accord — initialement, le processus multilatéral devait se terminer en mai —, le temps dont on disposa pour expliquer l'accord et dialoguer avec les Canadiens fut limité; le 26 octobre était une échéance fixe et on ne disposait d'aucune marge de manœuvre. Le référendum porta la participation publique au débat sur la réforme constitutionnelle à son plus haut niveau de toute l'histoire canadienne. Le précédent créé par le référendum a-t-il ajouté un nouvel élément au processus de modification de la constitution canadienne et, le cas échéant, dans quelle circonstance et à quelle étape des négociations devrait-on envisager de tenir des référendums à l'avenir?

Une chose est claire : bien qu'on puisse tirer des leçons de l'expérience de Charlottetown, elle n'a pas laissé de règle infailible garantissant le succès des prochains exercices de modification de la Constitution.

Dans l'immédiat, aucune nouvelle tentative de réforme de la Constitution ne peut être envisagée avant la prochaine élection fédérale, qui devrait avoir lieu avant la fin de novembre 1993, et la prochaine élection au Québec, qui devrait avoir lieu avant la fin de septembre 1994.

Présentement, les gens en ont assez du débat constitutionnel et les gouvernements font de l'économie leur priorité immédiate. Mais le dossier constitutionnel n'est évidemment pas clos; la quête éternelle de la Constitution parfaite deviendra peut-être un jour la caractéristique déterminante du Canada. Mais si, par contre, les Canadiens voulaient en arriver à une réforme constitutionnelle réaliste, ils auraient peut-être avantage à se rappeler, comme l'a dit Voltaire, que « le mieux est l'ennemi du bien ».

Une importante lacune fut l'absence du Québec de presque tout le processus de négociation, ce qui a fait que le gouvernement québécois n'a pas participé à l'élaboration des grandes lignes de l'Accord de Charlottetown.

Que peut-on dire du processus? La période allant du 23 juin 1990 au 12 mars 1992 a été marquée par les consultations les plus vastes jamais entreprises auprès de la population canadienne. Au processus de fédéralisme exécutif élargi amorcé le 12 mars 1992 se sont ajoutés des comptes rendus publics donnés par tous les participants.

La suite

Il aurait été souhaitable pour les gouvernements d'obtenir un vote favorable dans toutes les provinces. Ce ne fut pas le cas, mais les résultats obtenus sont probablement ce qu'on pouvait espérer de mieux dans les circonstances : les Québécois n'avaient pas été rejetés par le reste du Canada, le reste du Canada n'avait pas été rejeté par les non-Autochtones. Cela contribua au climat de calme généralisé qui suivit le référendum — contrairement à ce qui s'était passé après l'échec de l'Accord du lac Meech.

La participation au scrutin n'a pas été aussi forte que prévu. Le taux de participation en dehors du Québec a été de 72 p. 100, le taux le plus élevé ayant été de 76 p. 100 en Colombie-Britannique et le taux le plus faible, de 54 p. 100 à Terre-Neuve. Au Québec, la participation au scrutin a été forte, soit 82,8 p. 100.

Si ce tableau semble particulièrement négatif, il serait bon de signaler qu'en dehors du Québec, 4 500 000 Canadiens, soit plus de 45 p. 100 des citoyens ayant voté, ont dit oui et qu'au Québec, 1 700 000 citoyens, soit plus de 43 p. 100 de l'électorat, ont également dit oui. Plus de 37 p. 100 des Indiens vivant dans des réserves ont voté en faveur de l'Accord.

Le 26 octobre 1992, l'Accord fut rejeté par la majorité des Canadiens dans une majorité des provinces, y compris par la majorité des Québécois et la majorité des Indiens vivant dans des réserves. Au Québec, 56,6 p. 100 des Québécois ont rejeté l'Accord et ailleurs au pays 54 p. 100 des Canadiens ont également dit non. Chez les Indiens vivant dans les réserves, 62 p. 100 ont été contre. En Ontario, le Oui l'a très faiblement emporté par 49,8 p. 100 contre 49,6 p. 100 (29 000 bulletins de vote furent rejetés).

De plus, la garantie offerte au Québec de toujours avoir 25 p. 100 des sièges aux Communes attaquait la fibre démocratique de certains milieux et nourrit chez d'autres un sentiment anti-québécois. Par ailleurs, certains demandèrent qu'on leur explique exactement ce qu'impliquait la notion d'autonomie gouvernementale des Autochtones. D'autres affirmèrent que le Sénat égal et élu avait été obtenu au prix de son efficacité. Certains groupements féminins jugèrent que la question de l'égalité des sexes n'avait pas été traitée de façon satisfaisante. Quant aux leaders autochtones, ils déclarèrent ne pas avoir eu suffisamment de temps pour étudier les textes juridiques et les évaluer convenablement.

Le chef du Reform Party, M. Preston Manning, mita sur le mécontentement des électeurs envers les politiciens et appela cet accord négocié par 17 parties « les propositions Mulroney ».

Au Québec, il y avait dès le départ une opposition souverainiste inconditionnelle de l'ordre de 30 p. 100. Au début de la campagne, l'enregistrement d'une conversation téléphonique privée entre deux des principaux conseillers du Premier ministre Bourassa fut rendu public. Ceux-ci disaient de M. Bourassa qu'il avait été faible dans la phase finale des négociations et qu'il avait accepté trop peu pour satisfaire les intérêts du Québec. Plus tard au cours de la campagne, des documents secrets du gouvernement québécois renforçant ces perceptions furent divulgués et publiés dans le magazine d'information bimensuel québécois *L'actualité*.

La décision politique d'exiger le consentement unanime des provinces força tous les premiers ministres à prouver que leur province était « gagnante », ce qui a souvent été fait en essayant de marquer des points aux dépens des autres provinces.

Les populations du Québec et de la Colombie-Britannique demeurèrent opposées à l'Accord de Charlottetown pendant toute la campagne. D'après un expert en sondages, la première semaine d'octobre fut décisive. Selon lui, après l'attaque menée contre l'Accord par l'ancien premier ministre, M. Pierre Trudeau, le 1^{er} octobre et la publication de sondages montrant que le Québec ne l'approuverait pas, de nombreux Canadiens se sont sentis libérés de l'obligation de voter oui au nom de l'unité nationale. Après la première semaine d'octobre, onregistra une énorme baisse de 20 p. 100 des appuis et cette désaffection pour l'Accord allait s'avérer irréversible.

22 septembre par le projet de loi 54 qui permettait le remplacement de la législation provinciale par la législation fédérale aux fins du référendum du 26 octobre.

Au Québec, le gouvernement présenta le 14 mai 1992, et fit adopter le 19 juin suivant, le projet de loi 36 qui permettait au gouvernement provincial de retarder jusqu'au 9 septembre le vote sur la question référendaire. Le projet de loi 44, présenté le 3 septembre et adopté le 8, prévoyait que la question posée au référendum provincial porterait sur l'Accord de Charlottetown et non sur la souveraineté.

Pour des raisons d'ordre politique, les leaders conviennent entre eux que le Oui devrait l'emporter dans toutes les provinces pour que l'accord soit adopté, même si ce n'était pas la une exigence de la loi.

Malgré l'accord unanime des onze premiers ministres, des deux chefs de gouvernement territoriaux et des quatre leaders autochtones, la campagne référendaire ne se déroula pas bien.

Afin de faciliter le débat et la compréhension des enjeux, on fit distribuer le texte de l'Accord de Charlottetown dans tous les foyers du pays. Lorsque les textes juridiques donnant effet à l'accord furent approuvés, le 9 octobre, on en mit des exemplaires à la disposition du public dans tous les bureaux de poste du pays.

Il n'y a aucune raison précise qui puisse expliquer pourquoi la population canadienne n'a pas approuvé l'Accord de Charlottetown lors du référendum, mais on a relevé certains éléments d'explication.

Les comités du Oui étaient mal organisés au départ. On a en grande partie présenté l'Accord comme un compromis honorable qui éviterait les conséquences malheureuses d'un échec, plutôt que comme une vision exaltante de l'avenir. Quant aux comités du Non, ils s'attaquaient à des éléments particuliers d'un accord volumineux et complexe, prétendant souvent qu'il fallait rejeter l'ensemble des propositions à cause d'un élément jugé inacceptable. Il est probable que le sentiment que la *Charte canadienne des droits et libertés* proclamée en 1982 a donné aux Canadiens d'avoir de l'influence et une emprise sur la Constitution, a renforcé le désir de certains groupes d'obtenir entière satisfaction sur des points précis, ce qui a peut-être diminué l'intérêt pour l'ensemble des dispositions de l'Accord et fait oublier, en dernière analyse, la nécessité d'un compromis.

L'Accord de Charlottetown, août 1992

Le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, et le premier ministre du Canada, M. Brian Mulroney, n'étaient pas présents à la réunion du 7 juillet et l'accord demeura provisoire. Cependant, après certaines consultations bilatérales, le Premier ministre Bourassa conclut que l'entente du 7 juillet englobait « l'essence » de l'Accord du lac Meech et accepta de se joindre aux autres premiers ministres pour des discussions informelles qui eurent lieu à la résidence d'été du Premier ministre Mulroney le 4 août et, de nouveau, le 10 août. Les représentants des territoires et ceux des Autochtones n'étaient pas présents à ces discussions, mais ils participèrent pleinement à deux autres réunions des premiers ministres tenues à Ottawa et à Charlottetown. Le 28 août 1992, à Charlottetown, on parvint à un accord unanime sur le texte du *Rapport du consensus sur la Constitution*, qu'on appela l'Accord de Charlottetown.

Le nouvel élément particulièrement important dans l'Accord de Charlottetown était l'entente selon laquelle la représentation des provinces à la Chambre des communes serait rajustée afin de la rendre plus proportionnelle à la population, comme l'exigeaient la populéuse Ontario et la Colombie-Britannique, province en pleine croissance démographique. Cela constituait un compromis en échange d'une représentation égale au Sénat. En outre, le Québec se voyait garantir pour toujours au moins 25 p. 100 des sièges à la Chambre des communes.

Les référendums du Canada et du Québec, octobre 1992

Les premiers ministres convinrent également à Charlottetown de tenir deux référendums le 26 octobre : un qui serait tenu par le gouvernement fédéral à la grandeur du pays, sauf au Québec, et un autre qui serait tenu uniquement au Québec sous l'autorité du gouvernement de cette province. Aux termes de négociations entre tous les gouvernements, il fut convenu de poser la question suivante aux citoyens dans les deux référendums : « Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l'entente conclue le 28 août 1992? »

En Colombie-Britannique et à Terre-Neuve, il ne fut pas nécessaire de légiférer pour donner préséance au référendum fédéral sur celui de la province. En Alberta, le *Constitutional Referendum Act* fut modifié le

équitable ou égale au sein d'un nouveau Sénat élu. Ce groupe était présidé par un fonctionnaire fédéral.

- Le Groupe 3 s'occupait surtout des questions intéressant les peuples autochtones et de leurs droits inhérents et issus de traités. Il était coprésidé par un fonctionnaire fédéral, un fonctionnaire provincial et un représentant autochtone.

- Le Groupe 4 qui s'intéressait à la répartition des pouvoirs, au pouvoir de dépenser, à l'union économique et à la charte sociale, était coprésidé par un fonctionnaire fédéral et un fonctionnaire provincial.

Les rapports des groupes de travail étaient soumis à l'approbation du Comité permanent sur la Constitution avant d'être présentés à la Réunion multilatérale sur la Constitution.

Il fallait que le processus multilatéral soit mené à terme à la fin du mois de mai au plus tard pour qu'on puisse soumettre au Québec les propositions sur lesquelles pourrait se tenir un référendum sur le fédéralisme renouvelé plutôt que sur la souveraineté. Les travaux avançaient lentement et des problèmes surgirent. Entre autres, l'exigence bien connue du Québec qu'on lui accorde un veto constitutionnel sur la réforme des institutions était contestée par les gouvernements qui soutenaient que l'accord constitutionnel recherché devait forcément comprendre un Sénat égal. La série de modifications proposées par le gouvernement fédéral en septembre 1991, modifications qui étaient toutes assujetties à la règle du 7/50, dut céder la place à une proposition exigeant l'unanimité et où il y avait un certain nombre de liens entre les éléments.

La Réunion multilatérale sur la Constitution conclut ses travaux le 11 juin 1992 sans avoir réglé certaines questions, dont celle de la représentation au Sénat. Le 7 juillet, à une rencontre des premiers ministres provinciaux, à laquelle assistaient M. Clark, des représentants des territoires et des représentants autochtones, on parvint à s'entendre sur une série de propositions qui incluaient le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale, la reconnaissance du Québec comme société distincte, la clause Canada, un Sénat égal, le droit de veto de toutes les provinces sur toute réforme ultérieure des institutions, (sauf en ce qui concerne la création de nouvelles provinces dans les territoires) et le renforcement de l'autorité législative des provinces.

constitutionnel. L'Accord du lac Meech lui-même fournissait des enseignements, mais aucune solution.

Les négociations multilatérales sur la Constitution

C'est dans ce contexte que, le 12 mars 1992, le ministre des Affaires constitutionnelles, M. Joe Clark, lança un nouveau processus multilatéral qui se révéla être, d'une certaine manière, l'exercice le plus généralisé de **fédéralisme exécutif élargi**, étant donné que les territoires et les peuples autochtones furent inclus comme participants à part entière dans une **ronde Canada** globale de négociations constitutionnelles. Cet exercice était cependant incomplet, car le Québec, qui représente plus de 25 p. 100 de la population du pays, n'était pas présent à la table. Il y avait seize délégations autour de la table, mais une dix-septième, celle du Québec, était absente.

La Réunion multilatérale sur la Constitution regroupait des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux ainsi que des représentants des quatre associations autochtones, et elle était présidée par M. Clark. On appelait collectivement « chefs de délégation » les membres de ce groupe de discussion.

Bien que cette réunion constituât un exercice de **fédéralisme exécutif élargi**, elle donnait quand même à la presse à la fin de chaque journée de

travail des comptes rendus complets et francs des travaux de la journée : chacun des seize membres présentait un bref exposé avant de répondre aux questions des journalistes. On espérait ainsi donner plus de transparence aux processus et garder la population canadienne au courant de l'évolution des dossiers.

Les membres de la Réunion multilatérale sur la Constitution étaient appuyés dans leurs travaux par le Comité permanent sur la Constitution qui était composé de sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et de représentants des quatre associations autochtones nationales. Quatre groupes de travail furent aussi établis :

- Le Groupe 1 était chargé de l'examen de la clause Canada — la définition des caractéristiques fondamentales du Canada — et de la formule de modification. Il était coprésidé par un fonctionnaire fédéral et un fonctionnaire provincial.
- Le Groupe 2 était chargé des institutions — notamment de la question litigieuse de savoir si les provinces devraient avoir une représentation

Elles constituèrent un net succès sur les plans de l'organisation et de la logistique et contribuèrent à rétablir la crédibilité du gouvernement fédéral, ébranlée par les antécédents du Comité Beaudoin-Dobbie. Elles rehausserent l'image du débat constitutionnel et assurèrent une bonne couverture publique de questions souvent complexes. La conférence de synthèse produisit ce qu'on appela un consensus « fragile » qui incluait l'approbation de la reconnaissance du Québec comme société distincte.

À l'automne de 1991, le gouvernement du Canada avait accepté de financer des consultations parallèles par les quatre associations autochtones nationales. Chacune d'elles tint des audiences ou des consultations auprès de ses membres sur les questions constitutionnelles avant de transmettre ses commentaires et suggestions au Comité Beaudoin-Dobbie. En outre, les associations autochtones et le gouvernement fédéral organisèrent à Ottawa une sixième conférence nationale sur les questions autochtones, mais cette conférence eut lieu du 13 au 15 mars, après que le Comité Beaudoin-Dobbie eut présenté son rapport.

Malgré les problèmes qu'il a connus au départ, le Comité Beaudoin-Dobbie a reçu plus de 3 000 mémoires et entendu 700 témoins. Le Comité a fait des exploits de haute voltige dans les derniers jours de son mandat, au moment où il essayait de s'entendre sur son rapport avant l'échéance fixée pour sa présentation. Finalement, le rapport fut adopté à l'unanimité et le Comité parvint à respecter son délai au tout dernier moment.

À ce moment-là, les provinces avaient toutes terminé ou presque les consultations entreprises auprès de leurs citoyens sur la question du renouvellement constitutionnel. Le gouvernement fédéral avait mené trois séries de consultations : celles de la Commission Spicer, du Comité Beaudoin-Edwards et du Comité Beaudoin-Dobbie. Cinq conférences nationales avaient aussi été tenues. Quant aux peuples autochtones, ils avaient mené quatre séries de consultations auprès de leurs représentants et ils étaient sur le point de tenir une conférence nationale. Les deux gouvernements territoriaux avaient aussi consulté leurs populations respectives.

Bref, entre l'échec de Meech, le 23 juin 1990, et le printemps de 1992, tous les gouvernements et les associations autochtones tinrent des consultations, mais il n'y eut pas de négociations intergouvernementales.

Comme je le soulignais plus haut, les précédents établis avant Meech ne définissaient pas de règles précises pour la négociation fructueuse d'un accord

- Du 17 au 19 janvier 1992, le Conseil économique des provinces de l'Atlantique tint à Halifax une conférence sur la répartition des pouvoirs.

- Du 24 au 26 janvier, la Fondation Canada Ouest tint à Calgary une conférence sur les institutions nationales.

- Du 31 janvier au 2 février, l'Institut C.D. Howe et l'Institut de recherches politiques parrainèrent une conférence sur l'union économique tenue à Montréal.

- Le Niagara Institute tint une conférence à Toronto du 7 au 9 février sur la société distincte, la clause Canada et la Charte.

- Les cinq organismes indépendants et le gouvernement fédéral se partageront la responsabilité de la conférence de synthèse qui eut lieu à Vancouver du 14 au 16 février.

Chaque conférence attirera entre 200 et 260 participants. Les membres du Comité Beaudoin-Dobbie furent invités à assister à toutes les conférences, qui avaient lieu du vendredi au dimanche. Les organisateurs des conférences avaient pour instruction d'assurer une représentation équilibrée des régions, des deux langues officielles et des hommes et des femmes quand venait le temps de choisir les participants recrutés parmi des experts et des représentants de groupes d'intérêts. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que les peuples autochtones y avaient chacun un certain nombre de représentants.

Il y eut cependant une innovation majeure à ces conférences. Des citoyens « ordinaires » furent invités à participer au tirage des 50 places réservées au grand public à chaque conférence. Les demandes de participation étaient classées selon le choix de conférence, ainsi que par province. Les noms étaient ensuite tirés au hasard (en assurant un équilibre régional) et les personnes dont le nom était tiré étaient invitées à assister à la conférence sans frais.

Les participants aux conférences étaient divisés en groupes de discussion de 15 à 20 personnes qui faisaient ensuite rapport en séance plénière dont les conclusions étaient résumées à la séance de clôture. Ces conférences furent télévisées partout au pays.

Voyant cela, le gouvernement prit une initiative pour aider le Comité, initiative qui, advenant l'impossibilité de produire un rapport, constituerait une solution de rechange acceptable. On tiendrait donc cinq conférences nationales de trois jours sous les auspices d'organisations ou d'instituts indépendants :

Les conférences nationales

En novembre, pour diverses raisons, dont des problèmes de logistique, le travail du Comité fut critiqué et à mesure qu'approchait le 28 février 1992, date d'échéance du rapport, la tension se mit à monter. On se demandait si le Comité parviendrait à bien s'acquitter de sa tâche dans les délais prescrits.

Plus tard sous le nom de Comité Beaudoin-Dobbie. Les propositions de septembre furent dûment soumises au Comité — connu Canada contenues dans les documents dont pourra le saisir le gouvernement *. recommandations au Parlement, les propositions relatives au renouvellement du renouvellement du Canada chargé * d'examiner, en vue de présenter des Le 21 juin 1991, le Parlement avait institué un Comité mixte spécial sur le

Le Comité Beaudoin-Dobbie

trouverait réduit.

pour chaque question et le danger de créer des maillages paralysants s'en grande souplesse : il n'est pas nécessaire d'avoir la même combinaison 7/50 constitutionnelle définitive étaient divisibles, on jouerait, pensait-on, d'une plus sur des questions soumises à la règle du 7/50 et si les éléments de la résolution modification dans les propositions finales. Si les propositions ne portaient que la substance de la modification que sur l'opportunité d'y aller d'une telle provinces, une telle action dépendrait de la réalisation d'un consensus tant sur pouvaient être modifiées qu'avec le consentement unanime du Parlement et des envisager une action dans le cas de certaines questions constitutionnelles qui ne l'objet de propositions actives. Même si le gouvernement se montrait disposé à des provinces représentant 50 p. 100 de la population (la règle du 7/50) firent pouvaient être modifiées avec le consentement du Parlement et des deux tiers lequel elles ne l'étaient pas : seules les questions constitutionnelles qui Si les propositions étaient vastes et de grande portée, il y a un aspect sous

Le gouvernement publiera aussi une série de documents d'information sur les questions constitutionnelles afin de faciliter le débat public.

Cette mesure législative allait permettre la tenue d'un référendum pancanadien ou d'un référendum dans une province ou plus. Le projet de loi C-81 fut adopté le 22 juin 1992.

Le Québec n'était pas la seule province à avoir pris des dispositions en vue de la tenue d'un référendum constitutionnel. En juillet 1990, la Colombie-Britannique avait adopté le *Constitutional Amendment Approval Act*. En Alberta, le *Constitutional Referendum Act* fut adopté en juin 1992. En juin 1992 également, Terre-Neuve modifia son *Election Act* afin de permettre la tenue d'un plébiscite sur des questions constitutionnelles en même temps qu'un plébiscite ou référendum tenu par le gouvernement du Canada.

Pour ce qui est de la *substance*, le gouvernement fédéral commença à prendre d'importantes mesures au début de 1991. Le 21 avril, l'ex-premier ministre, M. Joe Clark, fut nommé ministre responsable des Affaires constitutionnelles et président du Comité du Cabinet chargé de l'unité canadienne et des négociations constitutionnelles. Le Comité commença à se réunir hebdomadairement et à tenir des rencontres dans divers centres urbains du pays dans le but avoué d'élaborer des propositions constitutionnelles fédérales à soumettre à la population du pays.

Le 28 septembre 1991, le gouvernement publia ses propositions de réforme constitutionnelle dans un document intitulé *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*. Ces propositions étaient vastes et de grande portée. Elles portaient notamment sur :

- l'identité canadienne,
- le caractère distinct du Québec,
- les peuples autochtones,
- la réforme des institutions nationales,
- l'union économique,
- la clarification du partage des pouvoirs, y compris le pouvoir de dépenser, afin de mieux servir les Canadiens,
- la rationalisation des services gouvernementaux.

communes et du Sénat — le Comité Beaudoin-Edwards — dont le mandat était d'examiner la formule de modification et le processus suivant lequel devaient se faire les changements constitutionnels. Le Comité reçut plus de 500 mémoires et entendit 209 groupes ou particuliers pendant son périple dans chaque province et territoire du pays avant de présenter son rapport le 20 juin 1991.

La principale recommandation du Comité Beaudoin-Edwards était que, dans le cas des modifications maintenant assujetties au consentement du Parlement et des deux tiers des assemblées législatives provinciales (représentant au moins sept provinces et 50 p. 100 de la population — la règle du 7/50), on revienne essentiellement à la formule de Victoria de 1971, laquelle aurait accordé des vetos individuels à l'Ontario et au Québec, mais à aucune autre province à elle seule. Cette recommandation fut vivement dénoncée par trois provinces, qui défendaient le principe de l'égalité des provinces. Étant donné que tout changement à la formule de modification nécessitait le consentement unanime, il était évident que, sur une question cruciale de processus, cette recommandation n'apporterait pas de solution.

Dans son rapport, le Comité Beaudoin-Edwards proposa par contre qu'une loi fédérale soit adoptée pour permettre au gouvernement fédéral, à sa discrétion, de tenir un référendum consultatif sur une proposition constitutionnelle, soit pour confirmer l'existence d'un consensus national, soit pour faciliter l'adoption des résolutions requises pour ratifier une modification. Cela n'était pas incompatible avec la politique du gouvernement, dévoilée un mois plus tôt.

Les propositions du gouvernement fédéral

Dans le Discours du Trône du 13 mai 1991, le gouvernement fédéral annonça que le Parlement serait appelé « à légiférer pour permettre aux Canadiens et aux Canadiennes de participer davantage à la réforme constitutionnelle ». Deux jours plus tard, le 15 mai 1991, le gouvernement du Québec présentait le projet de loi 150 qui rendait obligatoire la tenue d'un référendum provincial sur la souveraineté du Québec en juin ou en octobre 1992, comme l'avait proposé la Commission Bélanger-Campeau. Ce projet de loi fut adopté le 20 juin 1991.

Un an plus tard, le 15 mai 1992, le gouvernement fédéral déposa son propre projet de loi prévoyant la tenue de référendums sur la Constitution.

Le gouvernement du Canada intervint également sur un deuxième front. Le 17 décembre 1990, il institua un comité mixte spécial de la Chambre des

Le Comité Beaudoin-Edwards

Dans son rapport, déposé le 27 juin 1991, la Commission Spicer conclut que les Canadiens étaient déçus des politiciens élus et que les députés de tous les partis devaient envisager de recourir à de nouvelles techniques afin d'intensifier considérablement les consultations populaires au moment de l'élaboration des politiques et des programmes et du règlement des problèmes qui touchent directement les citoyens. Bref, il préconisait l'adoption de nouveaux processus, sans recommander la substance sur laquelle on devrait se fonder pour orienter l'évolution constitutionnelle du Canada.

Le mandat de la Commission était vaste. Elle eut souvent à évoluer en territoire inconnu, et elle ne fut pas sans connaître d'importants problèmes d'organisation et d'autre nature. Il lui fallut faire face à un désassechement généralisé à l'endroit des politiciens et du processus politique et à l'humour « revêche » de la population, comme l'a qualifiée un ancien premier ministre de l'Ontario.

Le 1^{er} novembre 1990, le gouvernement du Canada annonça la création d'une commission chargée de promouvoir un dialogue entre tous les Canadiens et de dégager un nouveau consensus sur le Canada et son avenir. Le Premier ministre déclara alors que le consensus auquel les Canadiens étaient arrivés sur ce qui constituait le Canada et sur l'orientation qu'il devrait prendre s'était en grande partie dissipé et que le Canada risquait de se morceler le long des lignes de failles linguistiques et régionales. Présidée par M. Keith Spicer, la Commission se voulait, selon le Premier ministre, « une initiative à l'intention des citoyens et qui devait venir des citoyens eux-mêmes » et le processus de consultation devait être « dénué de formalités et facilement accessible ».

La Commission Spicer

- En janvier 1992, la Colombie-Britannique mit sur pied un comité spécial sur la réforme de la Constitution qui présenta son rapport le 1^{er} avril de la même année après avoir tenu des audiences publiques.
- En décembre 1991, un comité spécial de l'Assemblée sur la réforme constitutionnelle fut constitué dans les Territoires du Nord-Ouest, mais il ne présenta pas de rapport approfondi.

Ils avaient cependant une chose en commun : ils cherchaient à acquérir une meilleure compréhension des opinions de leurs populations respectives sur la Constitution.

- Le 14 mai 1990, le Yukon mit sur pied un comité spécial sur la réforme constitutionnelle qui tint des audiences avant de présenter son rapport en mai 1991.
- Pendant l'été de 1990, l'Île-du-Prince-Édouard établit un comité spécial qui tint des audiences et qui présenta un rapport en septembre 1991.
- En septembre 1990, le Nouveau-Brunswick institua une commission parlementaire sur le fédéralisme canadien. Cette commission ne tint pas d'audiences publiques, mais elle reçut des mémoires et organisa des tables rondes ainsi que des séances à huis clos avant de faire rapport en mars 1992.
- En décembre 1990, l'Ontario institua un comité spécial qui tint des audiences publiques avant de faire rapport en février 1992.
- En décembre 1990, le Manitoba établit un groupe de travail parlementaire sur la Constitution qui tint des audiences publiques et fit rapport en octobre 1991.
- En mars 1991, l'Alberta mit sur pied un comité spécial sur la réforme constitutionnelle qui tint des audiences publiques avant de présenter son rapport en mars 1992.
- En juin 1991, un groupe de travail non législatif fut institué en Nouvelle-Écosse. Ce groupe de travail tint des audiences avant de présenter son rapport en novembre 1991.
- En août 1991, la Saskatchewan constitua un groupe de travail sur l'avenir de cette province dans la Confédération. Ce groupe de travail tint des audiences et fit rapport en février 1992.
- En septembre 1991, Terre-Neuve établit un comité constitutionnel formé de sept députés de l'assemblée législative et de sept autres personnes. Ce comité tint des audiences publiques, mais son rapport au premier ministre ne fut pas rendu public.

audiences publiques télévisées dans onze villes et municipalités du Québec, reçut 607 mémoires et entendit 237 groupes ou particuliers.

La Commission Bélanger-Campeau conclut dans son rapport le 27 mars 1991 que deux solutions pouvaient permettre de mettre fin à l'impasse entre le Québec et le reste du Canada :

- une profonde modification du système fédéral; ou
- la souveraineté du Québec.

La Commission recommanda que l'Assemblée nationale :

- adopte une loi référendaire exigeant la tenue d'un référendum sur la souveraineté qui pouvait avoir lieu dès le 8 juin et au plus tard le 26 octobre 1992, et qu'elle

- établisse deux commissions législatives dont l'une chargée d'examiner la question de l'accession du Québec à la souveraineté, et l'autre, d'examiner toute offre de fédéralisme renouvelé que le gouvernement du Canada et les autres provinces pourraient présenter.

L'acceptation de ces recommandations par l'Assemblée nationale eut trois conséquences :

- Le débat constitutionnel ne pouvait plus être évité.
- La question devait être réglée à l'intérieur d'un échéancier.

- Le Québec ne participerait pas aux discussions multilatérales où les gouvernements du Canada et des autres provinces pourraient chercher à s'entendre sur un renouvellement du fédéralisme. Cependant le rapport Allaire, qui avait été adopté par le Parti libéral du Québec, donnait une nette indication du genre de fédéralisme renouvelé que le gouvernement du Québec envisageait.

Les initiatives prises par les autres provinces et les territoires

Les autres provinces et les territoires prirent tous des initiatives pour examiner la question constitutionnelle, mais pas au même moment ni de la même façon.

Elle avait pour mandat d'examiner le statut politique et constitutionnel du Québec et de faire des recommandations à l'Assemblée nationale à cet égard. Les membres de la Commission avaient été choisis de manière à favoriser le plus grand consensus possible entre Québécois. La Commission tint des

Le 4 septembre 1990, l'Assemblée nationale du Québec institua une commission législative « élargie » composée de 36 personnes, dont 17 qui n'étaient pas des politiciens élus et qui représentaient les municipalités, les syndicats, les coopératives, le milieu culturel ainsi que le milieu des affaires et celui de l'éducation. Parmi les politiciens élus faisant partie de la Commission, trois étaient des députés fédéraux québécois. La Commission était coprésidée par MM. Michel Bélanger et Jean Campeau.

La Commission Bélanger-Campeau du Québec

Le rapport Allaire se voulait une tentative de faire contrepois à la montée du sentiment nationaliste au Québec après l'échec de Meech, mais nombreux sont ceux, ailleurs au pays, qui l'ont rejeté parce qu'ils le trouvaient irréaliste.

Le rapport recommandait également la tenue au Québec, avant la fin de l'automne de 1992, d'un référendum portant soit sur une proposition de réforme Québec-Canada, soit sur l'accession du Québec à la souveraineté.

Le rapport Allaire — qui fut adopté par le Parti libéral du Québec — rejetait cette approche et était carrément centré sur une nouvelle répartition des pouvoirs du Parlement fédéral. Il recommandait une nouvelle structure politique canadienne qui renforcerait l'union économique canadienne tout en accordant l'autonomie politique à l'État québécois, principalement en établissant l'autorité législative exclusive du Québec dans 22 domaines, allant des affaires sociales, de la culture, de la santé, de la politique familiale et de la politique de la main-d'œuvre aux communications, à l'environnement, à l'agriculture et à la sécurité publique.

Constitution prévoit un partage des compétences entre Ottawa et les provinces). Il aurait limité par une contrainte l'exercice du pouvoir de dépenser du Parlement et accru l'autorité du Québec sur l'immigration (domaine où la veto au Québec — et à toutes les autres provinces — sur la réforme des institutions nationales et la création de nouvelles provinces dans les territoires.

Partout ailleurs au Canada, l'atmosphère se chargeait d'émotivité. Dans certains milieux, on se mit à réclamer du Québec qu'il devienne une province comme les autres ou qu'il se sépare — et ce, pas nécessairement dans les conditions les plus gênereuses. La colère montait aussi chez ceux qui s'étaient sentis exclus de la ronde québécoise et qui voulaient voir leurs objectifs constitutionnels se réaliser.

Pendant l'été de 1990, une crise survint à Oka, au Québec, où des Mohawks avaient érigé des barricades par suite d'une querelle avec les citoyens de cette ville et la police provinciale. On finit par arriver à une entente, mais pas avant que quelqu'un soit tué et que les Forces armées canadiennes ne soient intervenues. Un des effets de la crise d'Oka a été de mettre en lumière la nécessité que les gouvernements donnent suite aux préoccupations constitutionnelles de longue date des Autochtones, y compris la question de leur autonomie gouvernementale.

L'atmosphère était devenue explosive et il était impérieux de gagner du temps jusqu'à ce que les esprits se refroidissent et qu'on puisse analyser la situation de façon plus rationnelle. C'est au Québec que la situation était la plus épineuse. Au sentiment de « trahison » par le reste du Canada le 5 novembre 1981 s'ajoutait celui d'un « rejet » par le reste du Canada le 23 juin 1990.

La réforme constitutionnelle — Approches de 1990 à 1992

Le Comité Allaire du Québec

Le Parti libéral du Québec réaffirma son adhésion à l'Accord en février 1990 durant la dernière phase du processus de ratification de Meech, et établit, sous la présidence de M. Jean Allaire, un comité interne chargé de définir une position constitutionnelle pour la ronde de négociations qui suivrait la proclamation de Meech. Le rapport Allaire, publié le 28 janvier 1991 — après l'échec de Meech — représentait un changement de cap radical par rapport aux cinq conditions qui avaient mené à l'Accord.

L'Accord du lac Meech avait une grande valeur symbolique et on y insistait beaucoup sur le droit du Québec de participer activement au développement constitutionnel futur du Canada. Il aurait reconnu au Québec le statut de société distincte au sein du Canada, et consacré l'exigence déjà inscrite dans nos lois que trois des neuf juges de la Cour suprême proviennent du barreau québécois de droit civil. Cet accord aurait également accordé un

la ronde québécoise. Cette résolution d'accompagnement fit l'objet d'audiences publiques par la Chambre des communes, qui y répondit favorablement.

Au début de juin 1990, deux provinces — le Nouveau-Brunswick et le Manitoba — n'avaient toujours pas ratifié l'Accord du lac Meech et une autre — Terre-Neuve — avait annulé la décision qu'elle avait prise antérieurement de l'approuver. Du 3 au 9 juin, les premiers ministres tinrent en privé un autre exercice de fédéralisme exécutif. Le 9 juin, ils émitrent un communiqué qui semblait créer les conditions propices à la ratification de l'Accord du lac Meech, mais tel ne fut pas le cas.

L'échec de Meech a été attribué dans une grande mesure à deux facteurs que j'appellerai le processus et la substance. Pour ce qui est du processus, il était manifestement inacceptable qu'on n'ait pas consulté le public au moyen d'audiences avant que les détails juridiques aient tous été arrêtés définitivement. À cet égard aussi, on avait le sentiment que le caractère indivisible de la résolution constitutionnelle assujettie à la double contrainte de l'unanimité et du délai de trois ans pouvait poser un problème et, en fait, que la formule de modification elle-même aurait peut-être besoin d'être réexaminée. Pour ce qui est de la substance de l'accord, il était également évident qu'en dehors du Québec, l'idée d'une ronde québécoise limitée était mal comprise et mal vue. On voulait plutôt que les questions constitutionnelles soient traitées globalement.

Après l'échec de Meech, il aurait peut-être été préférable de prendre un temps d'arrêt pour réfléchir et attendre un moment plus favorable pour reprendre l'examen des questions constitutionnelles. Mais ce ne fut pas possible.

Après l'échec de Meech, juin 1990

Meech a échoué la veille de la Saint-Jean-Baptiste, fête nationale des Québécois francophones. Le 24 juin est une fête légale au Québec et ce jour-là, on vit défiler dans les rues de Montréal le flot bleu et blanc des drapeaux provinciaux que brandissait une foule animée du sentiment nationaliste. D'après certains sondages, plus de 60 p. 100 des Québécois auraient voté en faveur de la souveraineté si un référendum avait eu lieu à ce moment-là. Les souverainistes réclamèrent évidemment la tenue immédiate d'un référendum.

constitutionnels était perçue par de nombreux citoyens comme une manœuvre d'exclusion des intérêts des autres provinces.

Au mécontentement populaire de plus en plus vif vint s'ajouter un autre facteur qui allait rendre la ratification de l'Accord plutôt problématique. En octobre 1987, le gouvernement du Nouveau-Brunswick fut défait par un parti d'opposition qui avait clairement affirmé qu'il ne ratifierait pas l'Accord du lac Meech à moins qu'il soit modifié. Plus tard, les gouvernements du Manitoba et de Terre-Neuve furent défaits à leur tour, si bien que trois des premiers ministres provinciaux en poste ne faisaient pas partie des signataires de l'Accord du lac Meech, lequel était un accord politique mais ne créait pas d'obligation juridique.

Pendant le processus de ratification, aucune audience publique ne fut tenue en Saskatchewan, en Alberta, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve, ni au Québec où des audiences y avaient eu lieu sur l'accord de principe, mais pas sur le texte juridique. Les audiences tenues par la Chambre des communes (conjointement avec le Sénat à une occasion et séparément à une autre), par l'Île-du-Prince-Édouard et par l'Ontario ne menèrent à aucun changement au texte juridique.

Les audiences tenues au Nouveau-Brunswick et au Manitoba firent ressortir qu'on y était en faveur de changements, dans le premier cas par l'ajout d'une résolution d'accompagnement (ou supplémentaire) et dans le second cas, entre autres choses, par l'adoption d'une « clause Canada » énonçant toutes les caractéristiques fondamentales du pays, et non pas seulement les particularités qui font du Québec une société distincte. Des audiences tenues séparément par le Sénat menèrent à des modifications de la résolution par cette chambre.

Il devint évident pendant les audiences publiques que la proclamation de la Charte canadienne des droits et libertés en 1982 avait eu un profond effet sur la société canadienne : elle avait donné aux citoyens, particulièrement aux groupes minoritaires, le sentiment qu'elle leur conférait une emprise et un droit de propriété sur la Constitution. Plus encore, la Charte dotait les Canadiens d'un outil juridique de base pour contester les initiatives des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le Nouveau-Brunswick proposa d'adopter une résolution d'accompagnement qui répondrait aux préoccupations des gens qui se sentaient exclus de

Même si la résolution fit l'objet d'audiences parlementaires, il était entendu que les gouvernements n'envisageraient d'y apporter de modifications que si on y décelait une erreur flagrante : tout changement devrait être renégozié avec les provinces et invaliderait les résolutions déjà adoptées. Divers groupes commencerent à exprimer des préoccupations. Certaines organisations féminines, des groupes multiculturels, les peuples autochtones et des représentants des territoires, entre autres, se mirent à affirmer qu'on n'avait pas tenu compte de leurs intérêts ou que les changements proposés menaceraient ces intérêts ou y porteraient atteinte. Dans l'ouest du pays, des citoyens considéraient que la nouvelle règle de l'unanimité pour la réforme du Sénat rendrait cette dernière impossible. La démarche que les gouvernements avaient conçue comme devant être la ronde québécoise de négociations constitutionnelles et qui devait ouvrir la voie à d'autres changements

- devrait être ratifiée par toutes les parties dans un délai de trois ans.
 - devrait être adoptée par toutes les assemblées législatives et par le Parlement;
- fut décidé que la résolution constitutionnelle :
- La signature de l'Accord du lac Meech suscita un vaste mouvement d'appui de la part de la population. Le Québec approuva sans tarder la résolution constitutionnelle le 23 juin 1987, amorçant ainsi le processus de ratification. La position du Québec étant qu'on devait donner suite à chacune de ses cinq conditions pour qu'il mette fin à son isolement constitutionnel, on rédigea la résolution contenant des modifications comme un tout indivisible. Étant donné que cette résolution contenait des modifications exigeant l'approbation unanime des assemblées législatives — pour lesquelles il n'y avait aucune échéance de ratification — et des modifications exigeant le consentement du Parlement et des deux tiers des assemblées législatives représentant au moins 50 p. 100 de la population — pour lesquelles il existait un délai maximal de trois ans —, il

Le processus de ratification

au lac Meech, dans les collines de la Gatineau juste au nord d'Ottawa. On y parvint à un accord de principe. Le Québec tint des audiences publiques sur cet accord de principe pendant que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux s'employaient à parachever le texte juridique qu'avait préparé le ministère fédéral de la Justice. Les premiers ministres se réunirent de nouveau à l'édifice Langevin à Ottawa les 2 et 3 juin 1987 et parvinrent à une entente unanime sur le texte juridique d'une résolution de modification constitutionnelle.

Ce n'est que lorsque ce double processus de fédéralisme exécutif bilatéral fut créé une assurance raisonnable de la volonté politique de parvenir à un arrangement avec le Québec qu'une réunion multilatérale de hauts fonctionnaires fut convoquée à Ottawa pour les 5 et 6 mars 1987. Cette réunion mena à une conférence des premiers ministres qui eut lieu le 30 avril

L'Accord du lac Meech, avril 1987

On établit plutôt un double processus de bilatéralisme pour la « vérification des préalables » : des négociations officielles ne seraient pas engagées tant que des conditions minimales de succès n'auraient pas été réunies. Le ministre québécois responsable des questions constitutionnelles, M. Gil Rémillard, rencontra individuellement chacun de ses homologues provinciaux et, après chaque rencontre, informa le ministre fédéral, le sénateur Lowell Murray, de l'évolution du dossier. Pour s'assurer qu'il n'y ait aucune mésentente ou mauvaise interprétation, le sénateur Murray fit les mêmes démarches de son côté en informant chaque fois M. Rémillard du résultat de ses entretiens.

L'exclusion du Québec en novembre 1981 ayant résulté d'un exercice de fédéralisme exécutif, il n'est pas étonnant que les acteurs politiques aient pensé que sa réintégration au sein de la famille constitutionnelle pourrait se faire par le même processus. Toutefois, le processus de fédéralisme exécutif qu'ils adoptèrent était nouveau : il ne fut pas établi de mécanismes multilatéraux, comme le Comité permanent des ministres sur la Constitution et le Comité permanent des fonctionnaires sur la Constitution, et on ne fixa pas d'échéances.

Le Parti libéral du Québec fut porté au pouvoir en décembre 1985. Comme les Libéraux n'avaient que cinq exigences constitutionnelles — le gouvernement péquiste en avait 22, y compris l'exemption virtuelle du Québec de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés —, les conditions semblaient donc propices à un dénouement heureux de la question québécoise.

Le gouvernement du Québec adopta comme position que la Loi constitutionnelle de 1982, bien que légale, était politiquement illégitime puisqu'elle restreignait l'autorité législative de l'Assemblée nationale sans son consentement. Le Québec annonça qu'il ne participerait pas à d'autres discussions constitutionnelles multilatérales tant que ses propres problèmes constitutionnels n'auraient pas été résolus.

- En 1976 et en 1978, il y eut des propositions fédérales en vue d'une action unilatérale du Parlement.

- En 1980-1981, l'ordre du jour était restreint (la série de « propositions populaires ») et un processus unilatéral comprenant une vaste consultation des citoyens faite au moyen d'audiences parlementaires fut adopté.

- En novembre 1981, l'ordre du jour était encore restreint, mais pour ce qui est du processus, on était revenu au **fédéralisme exécutif multilatéral** et ce, jusqu'au 5 novembre, après quoi on a assisté à une recrudescence des consultations au niveau exécutif ainsi qu'à un **lobbying direct** par deux groupes importants.

- De 1983 à 1987, on a pratiqué le **fédéralisme exécutif élargi**, avec la participation de représentants des peuples autochtones et des territoires, mais l'ordre du jour était limité aux questions intéressant directement les peuples autochtones du Canada.

Aucune formule précise de négociation de modifications multilatérales n'est donc ressortie au cours des vingt années de discussions menées après 1968. La formule de modification établie au moment du rapatriement en 1982 ne dit rien sur ce point, sauf en ce qui touche aux discussions sur des questions intéressant directement les peuples autochtones. Elle est explicite quant au rôle du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives provinciales pour ce qui est d'autoriser la proclamation de modifications, mais elle n'indique pas les moyens à prendre pour parvenir à s'entendre sur un texte dans les deux langues officielles.

C'est à la lumière de ces faits que doit être évaluée la démarche du lac Meech.

L'isolement du Québec, de 1982 à 1987

Le Québec n'était pas partie à l'entente du 5 novembre 1981 sur les modalités du rapatriement. Le 1^{er} décembre 1981, l'Assemblée nationale rejeta, par voie de résolution, les propositions fédérales à cet égard. La *Loi constitutionnelle de 1982* fut néanmoins proclamée et la Cour suprême statua ultérieurement que le Québec n'avait, en droit et en fait, aucun veto qu'il puisse exercer pour s'opposer au rapatriement de la Constitution : le Québec était légalement lié par la *Loi constitutionnelle de 1982*.

dispositions initiales si les Autochtones et les groupements féminins parvenaient à convaincre les neuf premiers ministres provinciaux qui avaient signé l'accord du 5 novembre de le faire. Les Autochtones et les groupements féminins mobilisèrent leurs ressources et menèrent une campagne vigoureuse dans tout le pays. Les uns après les autres, les premiers ministres acceptèrent, et quand la Constitution fut finalement ratifiée, le 17 avril 1982, elle contenait des dispositions touchant aux droits des Autochtones et aux droits relatifs à l'égalité des sexes, sans disposition de dérogation. On pourrait dire que c'est à partir de ce moment que les dirigeants autochtones et les groupements féminins sont devenus d'importants acteurs politiques dans le débat constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, la Constitution ratifiée contenait une disposition exigeant la tenue de conférences constitutionnelles des premiers ministres sur la détermination et la définition des droits des Autochtones à inclure dans la Constitution. Des représentants des peuples autochtones du Canada ainsi que des représentants élus des deux territoires devaient être invités à participer aux discussions. Le Québec assista à ces conférences à titre d'observateur, refusant d'y participer activement tant qu'on ne se serait pas penché sur ses doléances constitutionnelles.

Une modification constitutionnelle portant sur des questions intéressant les Autochtones fut proclamée avant la dernière conférence exigée par la Constitution, en mars 1987, mais la question cruciale de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, qui se posait avec de plus en plus d'acuité, resta sans suite. Toutefois, les conférences créèrent un précédent en instituant un nouveau processus que j'appellerais *fédéralisme exécutif élargi* étant donné que toutes les parties présentes représentaient des gouvernements ou, dans le cas des participants autochtones, ce qu'on pourrait appeler des « gouvernements en devenir ».

À la veille des négociations qui allaient mener à l'Accord du lac Meech, les précédents établis en matière de négociation constitutionnelle devenaient complexes :

- De 1968 à 1971, en 1978-1979 et en 1980, l'ordre du jour était vaste et le processus était restreint au *fédéralisme exécutif multilatéral*.
- En 1975-1976, l'ordre du jour était très limité et le processus tenait du *fédéralisme exécutif bilatéral secret*.

ayant pour but de régler la question constitutionnelle. À cet égard, il convient de mentionner les points suivants en ce qui concerne tant le processus que la substance de l'entente :

- Les gouvernements ont conclu l'entente à huis clos.
- Elle incluait une formule de modification et (dans la Charte) une clause de dérogation au sujet desquelles le public n'avait pas été consulté pendant le processus unilatéral.
- Certains ajustements furent apportés à l'entente suite à des consultations au niveau exécutif avant que demande soit faite aux deux chambres du Parlement d'adopter la résolution constitutionnelle. Par exemple :

- tous les gouvernements convinrent, après l'entente du 5 novembre, d'ajouter à la formule de modification une disposition exigeant du gouvernement fédéral qu'il compense raisonnablement une province qui se dissocierait de toute modification future transférant au Parlement l'autorité sur l'éducation et d'autres éléments d'ordre culturel;

- le premier ministre du Manitoba laissera tomber l'exigence que l'assemblée provinciale détermine si les droits des minorités de langue officielle en vertu de la Charte devraient s'appliquer dans cette province.

Bref, malgré la forte participation des citoyens au processus unilatéral, les gouvernements revinrent à la pratique du fédéralisme exécutif lorsqu'ils adoptèrent un processus multilatéral. Mais il y eut deux exceptions notables.

La résolution unilatérale dont avait été saisie la Cour suprême reconnaissait et affirmait les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada. On renonça le 5 novembre à en faire une condition pour obtenir l'appui des provinces. La résolution avait aussi comporté une garantie absolue d'application égale aux hommes et aux femmes des droits et libertés garantis par la Charte. Cet élément fut assujéti à la disposition de dérogation ou « clause nonobstant ».

Lorsque les dirigeants autochtones et les groupements féminins protestèrent, le Premier ministre du Canada affirma qu'il rétablirait les

- un engagement constitutionnel envers les principes de la péréquation et de la réduction des disparités régionales;

- le rapatriement de la Constitution et un processus permettant d'adopter une formule de modification dans un délai de deux ans.

Le rapatriement unilatéral pourrait se faire par une Adresse commune des deux chambres du Parlement à la Couronne demandant que le Parlement du Royaume-Uni renonce à son autorité législative sur la Constitution du Canada et autorise la proclamation au Canada par la Reine de certaines modifications à notre Constitution. Le gouvernement du Canada avait tenté d'obtenir le consentement des provinces à certaines modifications avant l'adoption de l'Adresse commune, mais il affirma qu'il n'était pas légalement tenu de le faire.

Deux provinces — l'Ontario et le Nouveau-Brunswick — appuyèrent le projet de rapatriement unilatéral, mais la majorité s'y opposa. Un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes fut chargé d'étudier le projet d'Adresse commune. Pour la première fois dans l'histoire du pays, était présentée une proposition constitutionnelle dans le cadre d'audiences parlementaires publiques télévisées, avec pour effet que cette proposition unilatérale se gagna la faveur populaire malgré l'opposition de la plupart des gouvernements provinciaux. La Charte canadienne des droits et libertés devint le point central du débat et différents groupes se mirent les uns après les autres à militer en faveur de la consécration de certains droits dans la Constitution. Les huit provinces dissidentes contestèrent la tentative de rapatriement unilatéral. Au Manitoba et au Québec, les tribunaux de dernière instance tranchèrent en faveur du gouvernement fédéral, mais Terre-Neuve se prononça contre.

Le gouvernement fédéral interjeta un appel devant la Cour suprême du Canada le 28 avril 1981. Le 28 septembre suivant, la Cour statua que le rapatriement unilatéral était légal, mais incompatible avec les conventions constitutionnelles, lesquelles exigeaient le net consentement des provinces — peut-être pas toutes les dix, mais sûrement plus de deux d'entre elles.

Afin de respecter les conventions constitutionnelles, une Conférence des premiers ministres fut tenue le 2 novembre 1981 pour essayer d'obtenir un vaste appui des gouvernements aux modalités du rapatriement. Le 5 novembre 1981, tous les gouvernements — sauf celui du Québec — signèrent une entente

référéndaire, le premier ministre du Canada et la majorité des premiers ministres des autres provinces dirent aux Québécois que le rejet de la souveraineté-association pourrait et allait mener à un renouveau constitutionnel. Environ 60 p. 100 des Québécois ayant voté au référendum refusèrent d'accorder au gouvernement provincial le mandat qu'il recherchait.

Le rapatriement de la Constitution, de 1980 à 1982

Dès l'été de 1980, les gouvernements fédéral et provinciaux tinrent des négociations intensives — à huis clos, dans la tradition typiquement canadienne du fédéralisme exécutif — sur un ordre du jour en douze points, qui comprenait entre autres :

- un préambule constitutionnel ou énoncé de principe (y compris la question du caractère distinct de la société québécoise);
- le rapatriement de la Constitution avec une formule de modification;
- une charte des droits et libertés;
- la réforme du Sénat et de la Cour suprême;
- une plus grande autorité des provinces sur les ressources naturelles, les ressources extracôtières, les pêches, les communications et le droit de la famille;
- une plus grande autorité fédérale sur l'économie.

Les dirigeants politiques des peuples autochtones du Canada furent invités à exposer leurs vues sur ces questions.

Quand ils se rencontrèrent en septembre 1980, les premiers ministres ne parvinrent à un consentement unanime — qui était alors le critère déterminant pour la conclusion d'une entente — sur aucun des points de l'ordre du jour. En octobre, le Premier ministre Trudeau décida d'essayer de rapatrier « unilatéralement » la Constitution et de la modifier en se fondant sur une série de propositions « populaires » qui comprendraient :

- une charte des droits et libertés;

Constitution, mais cette formule ne fut pas acceptée par les gouvernements du Québec et de la Saskatchewan. Faute d'accord unanime entre Ottawa et les provinces, cette Charte ne donna lieu à aucune mesure.

En avril 1975, les premiers ministres convinrent en privé d'essayer de rapatrier la Constitution avec une formule de modification et des garanties pour la langue et la culture françaises, sans toutefois s'appliquer à réaliser une réforme en profondeur de la Constitution avant son rapatriement. Des discussions bilatérales eurent lieu entre les hauts fonctionnaires fédéraux et le premier ministre (ou, dans certains cas, un ministre) de chacune des provinces. Certaines propositions de réforme furent alors faites, mais ce processus fut abandonné au début de 1976.

Le 31 mars 1976, le Premier ministre, M. Pierre Trudeau, écrivit à ses homologues des provinces pour leur suggérer trois possibilités distinctes d'action unilatérale du Parlement en vue du rapatriement de la Constitution. L'une des suggestions était assortie de certaines mesures initiales dans le sens d'une réforme en profondeur. Cette démarche fut abandonnée au début de 1977. Plus tard, avec le dépôt du projet de loi C-60 en juin 1978, le gouvernement fédéral chercha, par une intervention législative du Parlement, à modifier des parties de la Constitution qu'il pensait modifiables. Les possibilités que présentaient les modifications proposées étaient vastes, mais restreintes en principe aux domaines de compétence fédérale. Cette initiative fut également abandonnée.

Les premiers ministres se lancèrent une deuxième fois dans une vaste tentative de réforme de la Constitution en octobre 1978. Les négociations furent menées en privé par le Comité permanent des ministres sur la Constitution, appuyé par le Comité permanent des fonctionnaires sur la Encore là, les sujets à l'ordre du jour étaient nombreux, allant des droits et libertés aux institutions ne passant par la répartition des pouvoirs. Toutefois, les premiers ministres ne parvinrent à s'entendre unanimement sur aucune des modifications proposées, et la question de la réforme constitutionnelle n'était toujours pas réglée à la veille du référendum québécois.

Le référendum du Québec, mai 1980

Avec son référendum de mai 1980, le gouvernement du Québec cherchait à obtenir des citoyens de la province le mandat de négocier la souveraineté-association avec le reste du pays. Pendant la campagne

Introduction

Meech a avorté sur le coup de minuit le 23 juin 1990.

Les causes de l'échec de la *Modification constitutionnelle de 1987*, communément appelée l'Accord du lac Meech, sont nombreuses et complexes.

Techniquement, cet échec peut être attribué à l'incapacité du Parlement et des assemblées législatives provinciales de ratifier l'Accord unanimement à l'intérieur du délai de trois ans prescrit par la Constitution.

Le chronomètre avait été mis en marche le 23 juin 1987 avec l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec de la première résolution constitutionnelle autorisant la proclamation de la *Modification constitutionnelle de 1987*.

Le Manitoba n'est pas parvenu à adopter la résolution à temps en raison de problèmes de procédure à l'assemblée législative. À Terre-Neuve, il a été décidé de ne pas tenir de vote sur la résolution constitutionnelle.

Ces problèmes techniques n'expliquent cependant pas tout. Il est devenu apparent dans les dernières phases du processus de ratification que la désaffection de plus en plus vive du public à l'égard de l'Accord portait tant sur le processus adopté pour le négocier que sur le fond de l'Accord, c'est-à-dire ce qu'il contenait, ou ne contenait pas.

Les causes de l'échec de Meech ne peuvent être évaluées qu'à la lumière des approches adoptées pendant les deux décennies précédentes en matière de renouveau constitutionnel.

La réforme constitutionnelle — Approches de 1968 à 1987

En février 1968, les gouvernements fédéral et provinciaux entreprirent le tout premier réexamen complet de la Constitution. Les questions soulevées étaient nombreuses et diverses; elles touchaient aux droits et libertés, y compris les droits linguistiques, de même qu'aux institutions nationales, à la répartition des pouvoirs, aux disparités régionales et au rapatriement de la Constitution avec une formule de modification. Les négociations eurent lieu en privé entre les gouvernements, même si les premiers ministres ont participé à un certain nombre de présentations ou débats télévisés. En 1971, un premier pas modeste, la Charte de Victoria, fut fait dans le sens d'une réforme de la

Table des matières

Introduction	1
La réforme constitutionnelle — Approches de 1968 à 1987	1
Le référendum du Québec, mai 1980	2
Le rapatriement de la Constitution, de 1980 à 1982	3
L'isolement du Québec, de 1982 à 1987	7
L'Accord du lac Meech, avril 1987	8
Le processus de ratification	9
Après l'échec de Meech, juin 1990	11
La réforme constitutionnelle — Approches de 1990 à 1992	12
Le Comité Allaire du Québec	12
La Commission Bélanger-Campeau du Québec	13
Les initiatives prises par les autres provinces et les territoires	14
La Commission Spicer	16
Le Comité Beaudoin-Edwards	16
Les propositions du gouvernement fédéral	17
Le Comité Beaudoin-Dobie	19
Les conférences nationales	19
Les négociations multilatérales sur la Constitution	22
L'Accord de Charlottetown, août 1992	24
Les référendums du Canada et du Québec, octobre 1992	24
La suite	27
Bibliographie choisie	29

Version révisée d'un document présenté à la Conférence de 1992 de l'Association d'études canadiennes en Australie et en Nouvelle-Zélande, Wellington (Nouvelle-Zélande), le 16 décembre 1992.

Nota : Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1994
N° de cat. CP22-52/1994
ISBN 0-662-61173-X

Pour obtenir d'autres exemplaires, veuillez vous adresser au :
Secrétaire de l'Elaboration des politiques et des Affaires constitutionnelles
Bureau du Conseil privé
Ottawa (Ontario)
K1A 0A3

Données de catalogage avant publication (Canada)

Hurley, James Ross

Le débat constitutionnel canadien : de l'échec de l'Accord du lac Meech de 1987 au référendum de 1992

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : The Canadian constitutional debate.
« Version révisée d'un document présenté à la Conférence de 1992 de l'Association d'études canadiennes en Australie et en Nouvelle-Zélande, Wellington (Nouvelle-Zélande), le 16 décembre 1992 ».

ISBN 0-662-61173-X
No. de cat. CP22-52/1994

1. Canada — Droit constitutionnel — Amendements.

2. Conférences fédérales-provinciales (Canada).

3. Canada — Histoire constitutionnelle.

1. Canada. Bureau du Conseil privé.

II. Titre. III. Titre : De l'échec de l'Accord du lac Meech de 1987 au référendum de 1992.

JL27.H87 1994 342.71'029 C94-980233-6F

Le débat constitutionnel canadien

**de l'échec de
l'Accord du lac Meech de 1987
au référendum de 1992**

**James Ross Hurley
Directeur, Affaires constitutionnelles
Bureau du Conseil privé**

Nota : Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.



Gouvernement du Canada
Bureau du Conseil privé

Government of Canada
Privy Council Office

Printed on
recycled paper



Imprimé sur du
papier recyclé

Le débat constitutionnel canadien

de l'échec de
l'Accord du lac Meech de 1987
au référendum de 1992

James Ross Hurley
Directeur, Affaires constitutionnelles
Bureau du Conseil privé

Canada